

September 2004

Styring av offentlige IKT-prosjekter

beslutningsprosessen rundt Utlendingsdirektoratets nye datasystem

Anna Therese Klingstedt

Hovedoppgave i statsvitenskap Universitetet i Oslo

Institutt for statsvitenskap høsten 2004

Forord

Å skrive denne oppgaven har vært et spennende og lærerikt arbeid. Det har vært mange utfordringer, men få alvorlige frustrasjoner, dette takket være alle som har hjulpet meg på veien.

Jeg vil takke seniorrådgivere Mari Vestre og Olaug Hana Nesheim i Statskonsult for uformell veiledning i den offentlige omstillingsjungelen. Jeg vil videre takke informantene som har stilt opp og gitt av sin pressede tid. Spesielt Balasz Hirko og Rebekka Gundhus i Utlendingsdirektoratet har vært til uvurderlig hjelp. Uten deres velvilje og rolle som døråpnere, kunne denne oppgaven aldri vært skrevet.

Videre vil jeg spesielt takke mine medstudenter Cecilie og Dag-Einar som har gitt viktige tilbakemeldinger på manus. Jentene i Statsvitenskaplig Selskap stiller i egen klasse og har vist meg at det lønner seg å satse.

Rammevilkårene har vært spesielle for denne oppgaven. Derfor vil jeg rette en spesiell takk til mor Ulla og svigermor Rigmor, til Ingerid og Vivian som på kort varsel har steppet inn og gitt meg nødvendig alburom i perioder.

Veilederen min, Harald Baldersheim, vil jeg takke for verdifull teoretisk og praktisk veiledning. Hans punktlig tilbakemeldinger, evne til å planlegge og stabile avtalesystem har i tillegg bidratt til å gi oppgaven en fantastisk framdrift når forholdene har ligget til rette for det.

Til slutt vil jeg takke Dag-Ove, Skage og lille Maja for at dere, hver på sin spesielle måte, har gitt meg støtte og pågangsmot.

Innhold

1. Styring av offentlige IKT-prosjekter.....	1
1.1. Problemstilling og avgrensning av oppgaven.....	1
1.2. Oppgavens formål og variabler	2
1.3. Kort skisse av casen: tidsavgrensning og plassering av aktører.....	3
1.3.1. Aktører i utlendingssektoren på slutten av 90-tallet.....	4
2. Beslutningsmodell og perspektiver.....	6
2.1. Beslutningsprosessens faser – en modell.....	6
2.1.1. Opplevd behov for endring.....	7
2.1.2. Søkeprosess	7
2.1.3. Utviklingsprosess	8
2.2. Beslutninger i modell og praksis	9
2.2.1. IKT som beslutningsproblem	11
2.3. Teknologi og valg.....	12
2.3.1. IKT som drivende kraft på beslutninger.....	12
2.3.2. IKT som verktøy for beslutningstakere	13
2.4. Fire teoretiske perspektiver på planlegging av IKT	14
2.4.1. Beslutninger om IKT gjennom design	15
2.4.2. Beslutninger om IKT gjennom interessehevding og kjøpslåing.....	17
2.4.3. Beslutninger om IKT i løst koplede systemer	19
2.4.4. Beslutninger om IKT som drevet fram av omgivelsene.....	21
3. Data, metode og kildebruk	24
3.1. Metodevalg og datakonstruksjon.....	24
3.1.1. Valg av case og avgrensning – generaliserbarhet.....	25
3.2. DUF-beslutninger	26
3.2.1. Valg av beslutninger.....	26
3.3. Kilder – dokumenter og intervjuer	28
3.3.1. Bruk av dokumenter	28
3.3.2. Bruk av intervjuer.....	29
3.4. Validitet	30
3.4.1. Begrepsvaliditet.....	30
3.4.2. Validitet ved bruk av kilder.....	31
3.5. Reliabilitet	32
3.6. Analyse av materialet	33

4. Første fase: Opplevd behov for endring.....	34
4.1. Vedtak om prosjekt.....	34
4.1.1. Problemoppfatninger	35
4.1.2. Prosessen fram til BRODD-rapport.....	35
4.1.3. BRODDs anbefalinger – innspill videre.....	39
4.1.4. Oppsummering ved starten av Flyfrem-prosjektet	40
5. Andre fase: Søkeprosess	41
5.1. Vedtak om endelig kravspesifikasjon.....	41
5.1.1. Aktørene i arbeidet med krav til systemet	41
5.1.2. Prosessen fram til endelig kravspesifikasjon.....	42
5.1.3. Revidert kravspesifikasjon – innspill videre	47
5.1.4. Oppsummering av kravspesifikasjonsarbeidet	50
5.2. Valg av leverandør.....	51
5.2.1. Aktørene i valg av leverandør	51
5.2.2. Prosessen fram til valg av leverandør.....	52
5.2.3. Kontrakten	54
5.2.4. Oppsummering av prosessen med valg av leverandør	56
5.3. Vedtak om endelig prosjektspesifikasjon	56
5.3.1. Aktørene i arbeidet med prosjektspesifikasjon.....	57
5.3.2. Prosessen fram til vedtak om endelig prosjektspesifikasjon	57
5.3.3. Prosjektspesifikasjonen	59
5.3.4. Oppsummering av arbeidet med prosjektspesifikasjonen	61
6. Tredje fase: Utviklingsprosess	63
6.1. Bestemme rammen for tre moduler for Juridisk avdeling.....	63
6.1.1. Deltakere i spesifiseringsarbeidet.....	63
6.1.2. Organisering av spesifiseringsarbeidet.....	64
6.1.3. Dokumentasjon av utviklingsarbeidet	69
6.1.4. Spesifiseringsfasen i Flyfrem	71
6.1.5. Oppsummering av arbeidet med modulene for Juridisk avdeling	73
6.2. Oppsummering av beslutningsprosessen i Flyfrem/DUF.....	74
6.3. Gangen videre i DUF-prosjektet.....	75
6.4. Organisatoriske endringer i utlendingssektoren i årene 2000/2001.....	77
7. Fire fortolkninger av beslutningsprosessen i DUF	79
7.1. Beslutninger om IKT gjennom design.....	79
7.2. Beslutninger om IKT gjennom interessehevdning og kjøpslång	85

7.3.	Beslutninger om IKT i løst koplete systemer	91
7.4.	Beslutninger om IKT som drevet fram av omgivelsene.....	97
7.5.	Analysens konklusjon.....	103
8.	Oppsummering og diskusjon	108
8.1.	Perspektiver på målforskyvning	109
8.2.	IKT-prosjekter som læringsprosess	111
Kilder	115
Fortegnelse over figurer i oppgaven	122

1. Styring av offentlige IKT-prosjekter

1.1. Problemstilling og avgrensning av oppgaven

Jeg vil i denne oppgaven undersøke følgende:

Hva påvirker beslutninger ved valg, utforming og iverksetting i nyutvikling av IKT-systemer i offentlig sektor?

Innsamling, bearbeiding og distribusjon av informasjon er noen av kjerneoppgavene til offentlige organisasjoner, og systemer for informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) er viktige verktøy til å løse disse oppgavene. Hensikten med bruk av IKT er blant annet å sikre kvaliteten på opplysninger, effektivisere saksbehandlingsprosesser og føre bedre kontroll. I statsforvaltningen anslår Statskonsult at det ble brukt mellom fire og seks milliarder kroner i 1999 på IKT (Statskonsult 2000b:15). Mange av IKT-systemene lever imidlertid ikke opp til forventningene. Spesielt Rikstrygdeverkets prosjekt Tress-90, med en budsjetttramme på 1,2 milliarder kroner (Innst.S.nr.90 (1993-94)), går til historien som IKT-prosjektet som ikke ble gjennomført etter planen. Faktisk ble det ikke gjennomført overhodet. Også mindre spektakulære systemer, som Forsvarets nye økonomisystem GOLF, kommunenes innrapporteringssystem KOSTRA og Arbeidsdirektoratets datasystem Siamo, har fått krasse kommentarer (Tønnesen 2002, 2001, Frøyland 1998).

Til å belyse oppgavens problemstilling, har jeg benyttet meg av erfaringene fra planleggingen av Datasystem for UtlendingsForvaltningen (DUF) i regi av Utlendingsdirektoratet (UDI). Oppgaven vil være en beskrivelse og beslutningsteoretisk analyse av arbeidet med planleggingen av IKT-systemet. Beskrivelsen er avgrenset i tid: Fra før formell oppstart av prosjektet til rammene for modulen for UDIs Juridisk avdeling (i dag Asylavdeling) var ferdig godkjent. Denne modulen er imidlertid kun én av mange moduler som er tilpasset de forskjellige etatene som er primære brukere av DUF: UDI, Politiet og Utlendingsnemnda. Etatene utgjør til sammen det som i dag kalles Utlendingsforvaltningen (Statskonsult 2002a). DUF er verken gjennomført i henhold til opprinnelig budsjett eller har fått det innhold som var satt som mål fra starten.

1.2. Oppgavens formål og variabler

Formålet med oppgaven er å undersøke hvilken form beslutningsprosessen i et nyutviklende¹ systemutviklingsarbeid kan ta. Motivasjonen til å skrive den er at feilslåtte statlige IKT-prosjekter ikke er et internt anliggende, men et offentlig spørsmål. Systemene er offentlig finansiert og skal bearbeide og distribuere informasjon som berører hele, eller store deler, av befolkningen. Å undersøke hva som kjennetegner problematiske beslutningsprosesser, også fra en statsvitenskaplig vinkel, er viktig i anstrengelsene med å forbedre denne typen prosesser.

Diskusjonen rundt beslutninger om valg av IKT-systemer har hittil i hovedsak tatt to retninger: Den ene har beskrevet hvilke konsekvenser valget av IKT-systemer får for blant annet effektivitet (Gravdahl Sørensen 1999). Den andre har sett på hvordan beslutningsprosessene best kan styres, slik at man får de beste beslutningene og at systemet lever opp til forventningene, både med hensyn til kostnader og ytelse (Melsom 1998, Statskonsult 1998, 2000 a, 2000 b, 2002 a, 2002 b). Min oppgave kan delvis plasseres under sistnevnte kategori, men vil samtidig problematisere noen av forutsetningene for slike normative analyser.

Jeg vil undersøke hvilke mål utlendingssektoren² hadde med sitt nye IKT-system, hvem som ønsket hva (aktører), hvilke argumenter de brukte for å nå sine mål (premisser i form av innspill) og om prosessen var preget av konflikt eller samarbeid (interaksjon). Dessuten vil jeg se hvordan organiseringen har variert i prosjektet (nettverksorganisering) Til slutt vil jeg undersøke teknologiens rolle i beslutningsprosessen. Denne oppgaven har ikke som ambisjon å slå fast om beslutningene *resulterte* i noe som helst. Formålet er heller å se beslutningene som *resultat* av en rekke innspill fra forskjellige aktører og institusjoner. Kort sagt, det som ofte med et oppgitt skuldertrekk blir kalt ”politikken” i et dataprojekt.

¹ Med nyutvikling mener jeg utvikling av system med utgangspunkt i organisasjonen og kun delvis i ferdig programvare. Det vil med andre ord si en modellsnekret utgave, til forskjell fra en fabrikkprodusert.

² Utlendingsforvaltningen dukket ikke opp som begrep før i år 2000. Inntil den tid ble begreper som utlendingssektor og utlendingsområde brukt som samlebetegnelse over aktører i utlendingssaksbehandlingen.

Oppgavens teoretiske perspektiver setter fram hypoteser om hvordan beslutninger har kommet i stand. Jeg forventer å prøve disse hypotesene ved å undersøke variasjoner i følgende variabler:

- *aktører* – kartlegge hvem som har deltatt i beslutningsprosessen og beskrive aktivitetsnivå.
- *innspill* – angi informasjonsgrunnlaget til hvert beslutningspunkt ved å beskrive hvilke innspill de forskjellige aktørene har kommet med.
- *interaksjon* – påvise om aktører og innspill har fulgt konflikt- eller samarbeidslinjer i prosjektet.
- *nettverksorganisering* – hvordan prosjektorganisasjonen i et slikt tverretattlig prosjekt er oppbygd.
- *teknologiens rolle* – om teknologien kan anses å være et verktøy for organisasjonen, og brukes aktivt som argument av aktører i innspill, eller om den legger føringer på utformingen av prosjektet ved at aktører og innspill preges av teknologien det besluttes om.

Variabelen teknologi er problematisk, fordi den er vanskelig å definere og avgrense. I denne oppgaven stilles det stort sett likhetstegn mellom teknologi og IKT (se avsnitt 2.3.). I en oppgave med en mer sentral plassering av IKT som variabel enn denne oppgaven har (som jo primært er en beslutningsteoretisk oppgave), ville det vært nødvendig med en langt mer gjennomarbeidet definisjon.

1.3. Kort skisse av casen: tidsavgrensing og plassering av aktører

Før teori- og metodekapitlene vil jeg gi en kort orientering om casen som skal være det empiriske grunnlaget for analysen. Systemet, som etter hvert fikk navnet Datasystem for Utlendingsforvaltningen (DUF) het lenge Flyfrem og var tenkt som en integrering av Utlendingsdirektoratets to eksisterende datasystemer, Fremmedkontrollsystemet og Flyktningregisteret.

Det offisielle prosjektløpet til DUF varte fra våren 1999 til avslutning av kontrakten høsten 2004. Oppgaven behandler prosessen fra 1996 til det offisielle prosjektløpet så vidt er kommet i gang – altså planleggingen av systemet (se vedlagte figur 1.1). Perioden er valgt fordi det var diskusjoner om faglig innhold og design av syste-

met. Senere i løpet er det grunn til å forvente at prosjektets diskusjoner ble dominert av andre og mer detaljert tekniske hensyn.

1.3.1. Aktører i utlendingssektoren på slutten av 90-tallet

I slutten av nittiårene ble utlendingssaker behandlet flere forskjellige steder i sentralforvaltningen og underlagt styring fra forskjellige departementer (se vedlagte figur 1.2).

UDI og Politiet stod hovedsaklig for behandlingen av asyl- og oppholdssaker. Da beslutningsprosessen omkring datasystemet startet, var UDI underlagt to departementer: Kommunal- og arbeidsdepartementet (fra 01.01.1998 Kommunal- og regionaldepartementet) hadde ansvaret for økonomien og budsjettene. Justisdepartementets Utlendingsavdeling hadde det faglige ansvaret for å utforme lover, regler og forskrifter på utlendingsområdet.

UDI var ifølge etatens Årsrapport for 1998 delt opp i Administrasjonsavdeling (herunder IT-kontor), Juridisk avdeling og Integreringsavdeling. Juridisk avdeling, som denne oppgaven er begrenset til, behandlet både asyl- og oppholdssøknader og var den gang delt opp etter landområder samt en seksjon for regelverk og samordning av praksis på fagfeltet. Integreringsavdelingen hadde hovedsaklig ansvar for mottak og bosetting av asylsøkere. Integreringsavdelingen hadde et sentralt kontor i UDI og seks regionkontorer, hvor ett lå i Oslo, fysisk skilt fra Integreringsavdelingen sentralt. Regionkontorene var underlagt Integreringsavdelingen, men representerte hele UDI i distriktene (UDI 1998b).

Politiet var direkte underlagt Justisdepartementets Politiavdeling, siden det ennå ikke var opprettet et eget Politidirektorat. Politiet stod for mye av registreringen av nyankomne flyktninger, og Politiet hadde også ansvaret for asylavhørene. Ett av tjenesteorganene i Politiet var Politiets datatjeneste som utviklet, driftet og forvaltet Politiets datasystemer. Justisdepartementet fungerte som appellinstans i klagesaker.

Problemet med denne oppbygningen var at ett departement ikke hadde samlet ansvar for økonomi og faglig innhold innen utlendingssektoren. Det ville bli svært tydelig i beslutninger om datastøtte, et område som verken er entydig administrativt eller faglig. I tillegg hadde Justisdepartementet en dobbeltrolle. Departementet hadde

et faglig ansvar for å utarbeide lover og forskrifter, og var samtidig selv appellinstans og en del av saksbehandlingsskjeden.

Målsetningen for beslutningsprosessen jeg skal beskrive var altså å samordne data brukt av UDI, Politiet og Justisdepartementet. Kommunal- og regionaldepartementet skulle betale. Dermed lå det allerede fra starten en latent spenning i hvordan ansvaret mellom faglig innhold og økonomi for systemet var lagt opp.

Før jeg går videre, vil jeg kort beskrive oppdelingen jeg har valgt. I kapittel to gjør jeg rede for modellen og teorien analysen skal bygge på. Kapittel tre beskriver valg av metode og analyseform. Kapittel fire, fem og seks beskriver beslutningsprosessen som skal analyseres, kapitteloppdelingen følger grunnstrukturen til modellen fra kapittel to. Analysen utgjør kapittel sju, og kapittel åtte avslutter oppgaven med en oppsummering og konklusjon.

2. Beslutningsmodell og perspektiver

I innledningen beskrev jeg variablene som varierer i en beslutningsprosess om IKT-system. Dette kapitlet gjør rede for hvordan variasjonen i og forholdet mellom disse variablene kan antas å være. Oppgavens teorikapittel består av to deler: Den første delen gjør rede for modellen som først og fremst brukes som omdreiningspunkt for innsamling av data. Dessuten beskrives variablene nettverksorganisering og teknologiens rolle. Disse variablene trenger en egen utlegning, siden jeg antar at de særpreger beslutninger om IKT-systemer uten å være del av det konvensjonelle settet av variabler i beslutningsteori. Kapitlets andre del skisserer fire ulike beslutningsteoretiske perspektiver, eller ”teoretiske briller” som ofte blir brukt til å beskrive endringsprosesser generelt. Jeg bruker disse perspektivene til å formulere fire antakelser for hver av oppgavens fem variabler. Målsetningen for oppgaven er å teste disse sammenhengene på casen i form av en beslutningsteoretisk analyse.

2.1. Beslutningsprosessens faser – en modell

En beslutningsprosess gjennomløper flere stadier som er knyttet sammen over tid. Ifølge Roness (1995), er det vanlig å dele opp beslutningsprosesser i flere faser, hvor hver fase er kjennetegnet ved en rekke valg som er nødvendige, men noen ganger ikke tilstrekkelige, vilkår for utfallet. Med andre ord, i hver fase av beslutningsprosessen vil det være flere nødvendige valg som må tas av beslutningstakerne. Likevel vil utfallet sannsynligvis også være påvirket av vilkår som ligger utenfor disse valgene og kanskje utenfor organisasjonens kontroll. De ulike fasene har jeg valgt å gruppere etter:

- I. *opplevd behov for endring* – hvordan definerer organisasjonen sin situasjon og hvilke endringsbehov ser den?
- II. *søkeprosess* – leting etter løsninger på det opplevde problemet og
- III. *utviklingsprosess* – hvordan prosjektorganisasjonen gjennomfører endringene

Disse valgsituasjonene er en del av en prosess, hvor meningen i min case er at man skal planlegge ferdig rammene for en modul. Siden dette er en beslutningsteoretisk oppgave, vil jeg først og fremst være interessert i forholdet mellom målformuleringer

og beslutninger. Perspektivene jeg skal bruke til å analysere valgsituasjonene varierer med hensyn til hvilke faktorer som har størst innflytelse.

2.1.1. Opplevd behov for endring

Behovet for endring bunner i at organisasjonen opplever at den har et problem. Et problem definerer jeg som en oppstått avstand mellom eksisterende situasjon og ønsket situasjon. Når denne avstanden oppleves som uholdbar, vil noen ta initiativ til å krympe og helst oppheve den. Initiativet kan komme utenfra og trenger ikke bli tatt internt i organisasjonen, selv om beslutningen skjer der. Denne situasjonen preges av definisjon og fortolkning. Hva er problemets art, og hvor stort er omfanget av problemet, er spørsmål det må tas stilling til på dette tidspunktet. Jeg regner med at det finnes en del informasjon om eksisterende situasjon, og at informasjonen er ulikt fordelt blant aktørene. Saksbehandlerne vil for eksempel ha erfaring med den daglige bruken av de eksisterende systemene i utlendingssektoren. De som arbeider med IKT-drift i ulike deler av utlendingssektoren kjenner problemer med drift av dem, og ledere på forskjellige nivåer være innforstått med de eksisterende systemers muligheter og begrensninger som ledelses- og rapporteringsverktøy. I varierende grad vil aktører i de ulike gruppene kjenne situasjonen og utfordringene til aktører i de andre gruppene. Synspunkter vil variere med hensyn til hva som er ønsket situasjon for utlendingssektoren. Jeg vil kartlegge hvordan enkeltpersoner og koalisjoner av aktører påvirker definisjonen av eksisterende situasjon og ønsket situasjon for forvaltningen i framtiden. Hvem tar initiativet til endring, og hvem påvirker hvordan endringen skal forløpe? Blir beslutningsprosessen formalisert, og hvordan skjer det?

2.1.2. Søkeprosess

Når problemet (eller problemene) er definert, vil organisasjonen søke etter mulige løsninger. Tradisjonelt tenker man seg gjerne at valg omkring problemdefinisjon og løsningsleting følger hverandre kronologisk, noe som ikke er gitt (March og Olsen 1976, Cyert og March 1992). Jeg tar utgangspunkt i en forutsetning om begrenset rasjonalitet, det vil si at rasjonelle aktører er begrenset av deres tilgang på informasjon og analyser. Begge deler er kostbart, noe som fører til en innsnevring av beslutningsproses-

sen. Resultatet blir en forenkling av beslutningsproblemer ved at organisasjonen setter opp et mål og søker alternative løsninger, framfor å se etter den best tenkelige i en teoretisk uendelig rekke av løsninger (Cyert og March 1992). En beslutningsprosess i planleggingen av et IKT-system kan tenkes å snevres inn av flere grunner. Eksempler på begrensninger kan for de enkelte beslutningstakernes del være:

- Egen plass i organisasjonen: En hverdag som spesialisert saksbehandler gir andre perspektiver enn en jobb som leder.
- Ufullstendig kunnskap om IKT: Kan gi muligheter, fordi man ikke er innsnevret av tidligere erfaringer. Kan også begrense, fordi ny og ukjent teknologi kan gi svar på problemer som ennå ikke er erfart.

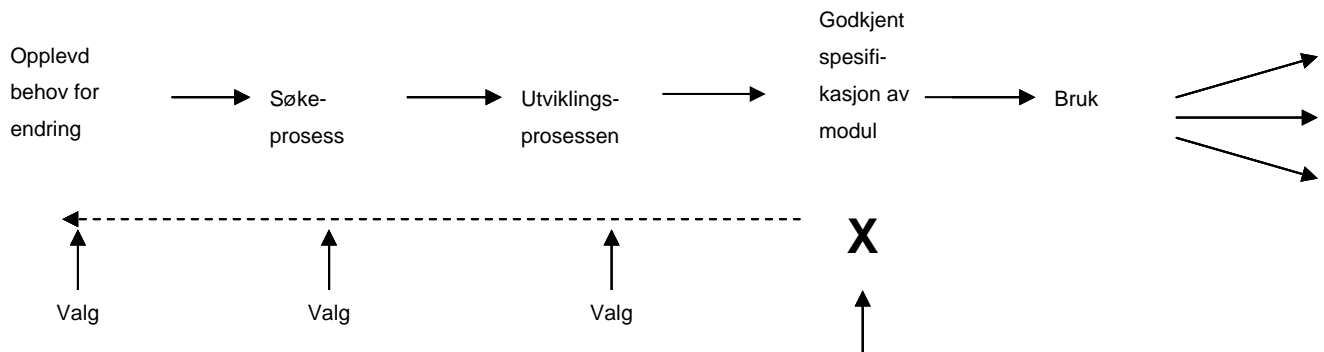
Organisasjonen som kollektiv kan på sin side være begrenset av budsjetter, eksisterende teknologi andre steder i sektoren, politisk kontroll, personalrekruttering, generelt arbeidspress og – i utlendingssektoren spesielt – internasjonale kriser som betyr sterkt oppsving i antall asylsøkere. En viktig del av oppgaven er å undersøke hva som påvirker innsnevring hos aktører og organisasjon og hvordan den foregår. Jeg antar at søkeprosessen avsluttes med valg av løsning, men det trenger *ikke* å bety endring av IKT-system.

2.1.3. *Utviklingsprosess*

Mens de to foregående prosesser er preget av beslutninger rundt definisjoner og valg av problemer og løsninger, handler utviklingsprosessen om beslutninger om handling basert på avgjørelser fattet i de forrige fasene. Jeg vil i denne delen altså undersøke prosjektorganisasjonens handlingskapasitet. Med handlingskapasitet mener jeg organisasjonens evne til å omsette valg av løsninger til handlinger. Når et handlingsalternativ blir valgt, hvordan operasjonaliserer organisasjonen alternativet i praktiske tiltak?

Hvordan mobiliserer beslutningstakerne ressurser? Hva er det eventuelt som hindrer prosjektorganisasjonen i å utvikle det som er bestemt? Jeg vil kartlegge hvilke tiltak som anses som nødvendige for å oppnå de resultater som er ønsket og hvordan menneskelige og økonomiske ressurser prioriteres i dette arbeidet.

Figur 2.1 Beslutningsprosessens faser



Modell av prosessen som leder fram til spesifisert³ modul i Juridisk avdeling, UDI.

2.2. Beslutninger i modell og praksis

Den lineære, tilsynelatende lukkede modellen som er illustrert ovenfor (se figur 2.1) er ment å vise en teoretisk beslutningsprosess. Det er imidlertid vanskelig å tenke seg at beslutninger blir truffet etter en slik modell i praksis.

Når det gjelder linearitet, er det ikke gitt at beslutningsprosessen er organisert i en gitt rekkefølge. Man kan tenke seg at søkeprosessen eller utviklingsprosessen starter før noen opplever behov for endring. Dette kan spesielt være en utfordring i beslutninger under planlegging av IKT-systemer. Ved for eksempel innkjøp av ferdige systemer eller moduler, kan man tenke seg at disse inneholder standardløsninger på problemer som ingen ennå har tenkt på. Det er også mulig å tenke seg at spesifiseringsprosessen avdekker problemer som ikke ble definert innledningsvis og som krever en løsning før systemet kan utvikles videre.

Modellen foreslår også at aktøren isolerer valgene til bestemte saker og at valgene skjer uavhengig av alle andre valg. Det er imidlertid ikke gitt at valgene som beskrives i modellen er de *eneste* som gjøres i organisasjonen. Valgkjedene løper ikke nødvendigvis parallelt uten at beslutninger som skjer i hver valgkjede berører beslutninger i andre valgkjeder. Man kan tvert imot tenke seg at det skjer rekruttering til en avdeling samtidig med planleggingen av en annen avdelings modul, og at disse prosessene på én eller annen måte påvirker hverandre.

³ Spesifisering: Svært detaljrik beskrivelse av modulen eller applikasjonens funksjonalitet.

Siden IKT-systemer gjerne nyutvikles for å kunne samordne opplysninger som ikke har vært samordnet tidligere, foregår utviklingsarbeidet ofte i nettverk med deltakere fra ulike organisasjoner, ofte både offentlige og private. Et nettverk, ofte uten et klart hierarki, tar i et IKT-utviklingsarbeid ofte stilling til regler for arbeidsprosesser som skal gjelde på flere arbeidsplasser, gjerne med forskjeller i kultur og arbeidsmåter. Modellens forutsetning om en lukket prosess, hvor de samme aktørene er involvert i alle ledd av beslutningsprosessen, kan derfor være problematisk. Man kan selvfølgelig regne med at IKT-systemet utvikles innenfor rammene av en eller annen type organisasjon. Begrepet om den formelle organisasjon slik det utledes hos for eksempel March og Simon betyr et system av "...coordinated action among individuals and groups whose preferences, information, interests, or knowledge differ" (1993:2). Denne tolkningen av organisasjonsbegrepet krever imidlertid bare at handlingene er koordinert, ikke at de foregår i en lukket prosess. Organisasjonen skaper rammer for bearbeiding og fordeling av informasjon, men kan likevel bare utøve begrenset kontroll over for eksempel beslutningsprosesser på grunn av usikkerhet og kognitive begrensninger hos aktørene.

I tilfelle deltakerne i slike utviklingssamarbeid er fra organisasjoner med ulike hierarkier, for eksempel offentlige etater og private bedrifter, er det tale om *interorganisatorisk nettverk*. Fountain har lånt definisjonen av et slikt nettverk fra Podolny og Page (Fountain 2001:65) og foreslår at det er "...any collection of actors ($N \geq 2$) that pursue repeated, enduring exchange relations with one another and, at the same time, lack a legitimate organizational authority to arbitrate and resolve disputes that may arise during the exchange." Deltakere som kommer fra ulike typer organisasjoner under felles hierarkisk system, kan bedre beskrives som et *intraorganisatorisk nettverk* som, ifølge Fountain, "...subsume relations between and among actors under a governance structure that handles conflict resolution and channels behavior" (Ibid:65).

Felles for begge typer nettverk er at de ikke er særlig stabile omgivelser for beslutninger. De har for eksempel ikke avklarte regler for oppførsel med tilhørende sanksjonsmuligheter, og deltakerne har ikke arbeidet i nettverket som heltidsgeskjeft. I den sammenheng mener Fountain at tillit blir en forutsetning for å kunne utnytte mulighetene for reell nyskaping som et sammensatt nettverk representerer (Ibid:71).

Siden tillit i det tradisjonelle byråkratiet er knyttet til regler og hierarki, vil byråkratiske organisasjoner i slike interorganisatoriske nettverk sannsynligvis måtte takle store utfordringer for å få nettverket til å fungere. Oppgaven beskriver en beslutningsprosess som delvis foregikk i et intraorganisatorisk nettverk, delvis i et intra- og interorganisatorisk nettverk. Sistnevnte innebærer at organiseringen av beslutningene blir svært mye mer kompleks, med diffuse forhold mellom over- og underordnede.

2.2.1. IKT som beslutningsproblem

Statskonsult publiserte på 90-tallet flere rapporter om den generelle IKT-situasjonen i staten (Statskonsult 1998, 2000a, 2000b). De siste årene er det publisert rapporter mer i form av enkeltevalueringer, f. eks av Datasystem for UtlendingsForvaltningen og Skatteetatens organisering av IT-funksjonen (Statskonsult 2002a, Statskonsult 2002c). Ifølge Statskonsult har statlig IKT-utviklingsarbeid hatt flere svakheter, det har:

- manglet forankring i overordnede mål
- vært styrt av begrensninger i organisasjonens eksisterende datasystemer
- vært preget av for store ambisjoner ledsaget av for dårlig styring og planlegging
- i for liten grad vært koplet til virksomhetens organisasjonsutvikling

(Statskonsult 1998)

Disse svakhetene har resultert i tidvis forsinkede og for dyre systemer, samt systemer som ikke har holdt mål. Hovedproblemet virker å ha vært å passe et nettverksorganisert IKT-prosjektarbeid, inn i sentralforvaltningens struktur. Det ble forvirring om ansvarsforhold mellom departement og etat og rollefortolkning mellom bestiller og leverandør. Erfaringene viste at også staten slet med ressurs- og kompetanseproblemer både hva gjaldt rent tekniske spørsmål og økonomisk/administrative utfordringer i planlegging og prosjekter. Blant annet foretok så og si ingen etater en grundig kost/nytteanalyse av sin IKT-bruk. Situasjonen bedret seg imidlertid i siste halvdel av 90-tallet.

Statskonsult fikk også i oppdrag av Kommunal- og regionaldepartementet konkret å evaluere Datasystem for Utlendingsforvaltningen og å forklare de store overskridelsene. Rapportens konklusjon var at prosjektet var for dårlig styrt (Statskonsult 2002a:12) og føyde seg dermed inn i rekken av andre statskonsultrapporters konklusjoner om teknologiutvikling i staten. Rapporten gikk imidlertid ikke i detalj med pro-

sessen som førte til beslutningene som i ettertid viste seg å være utilstrekkelige. Det er formålet med denne oppgaven.

2.3. Teknologi og valg

Teknologien kan i seg selv oppleves som et problem i beslutningsprosesser om IKT. Det er altså nødvendig å si noe om hvordan teknologiens rolle kan antas å være i forhold til beslutningene. Er det beslutningene som former IKT, eller former IKT beslutningene? I den grad det sistnevnte er tilfelle, er synet at utviklingen av IKT er relativt autonom, og at den i høy grad bestemmer samfunnsutviklingen. Da kan vi snakke om teknologideterminisme⁴ (Sejersted 1998:10). En, ifølge Sejersted, utbredt variant av teknologideterminisme er *normativ teknologideterminisme*. ”...normer og hensyn som styrer den teknologiske utvikling er tatt ut av den politiske og etiske diskurs slik at de instrumentelle hensyn, som effektivitet og produktivitet, blir dominerende” (Sejersted 1998:11). Teknologien antas altså å begrense hva vi kan forhandle om. Teknologideterminisme blir ofte assosiert med *teknologipessimisme*, men sammenhengen er ikke selvsagt. Teknologien kan også anses som frigjørende, og i sammenheng med forvaltningsreform en mulig utvei fra byråkratiets ineffektivitet og mangel på fleksibilitet.

Jeg vil nedenfor utdype to oppfatninger om hvordan IKT og sosiale strukturer står i forhold til hverandre.

2.3.1. IKT som drivende kraft på beslutninger

Teknologiutviklingen de siste tiårene har påvirket hvilke problemer og løsninger som vektlegges i samfunnet. Sørgeard (1997) beskriver tele- og datateknologi på 50-tallet som to atskilte teknologier, teleteknologi distribuerte informasjon og datateknologien bearbeidet den. I dag er det vanskelig å skille klart mellom de to teknologitypene. Derfor er de to begrepene nå vanligvis slått sammen til ett: informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT). IKT brukes til å støtte samarbeid mellom mennesker og grupper av mennesker. Teknologi har gått fra å være et isolert fenomen innad i en organisa-

⁴ Teknologideterminismedebatten bruker begrepet teknologi i en bredere forstand, hvor IKT kun er én type teknologi. I denne oppgaven settes det stort sett likhetstegn mellom teknologi og IKT.

sjonsenhet, en oppbevarings- og bearbeidingsboks for informasjon, til å bli infrastruktur. Det vil si at teknologien står for distribusjon av informasjon mellom brukere, slik for eksempel Posten, veier og pengevesenet har fraktet mennesker og verdier. IKT er da et fellesanliggende og ifølge Sørgaard gjenstand for diskusjoner, interessekonflikter med løsninger preget av politikk så vel som teknologi (1997:17). Imidlertid har den teknologiske utviklingen som har gjort IKT til et slikt fellesanliggende, ikke vært et resultat av politiske valg, men av hvilken teknologi som er blitt utviklet og gjort tilgjengelig. Denne forklaringen på forholdet kan tolkes som normativ teknologideterminisme, i den grad man mener at politikken er resultat av teknologiutviklingen og ikke omvendt.

Skal vi tro Sørgaard, vil det være slik at jo mer for eksempel IKT-systemet påvirker infrastrukturen i organisasjonen, jo mer vil diskusjonene om teknologi få preg av andre hensyn enn de teknologiske. Beslutningsprosessene om IKT vil derfor handle både om hvordan informasjonen skal flyte og hvordan arbeidsprosessene skal organiseres så vel som hvor stor maskinkapasitet datalagringen forutsetter.

2.3.2. *IKT som verktøy for beslutningstakere*

På den ene side kan man altså se teknologi som drivende kraft på beslutninger, slik Sørgaard (1997) gjør. På den annen side kan man se teknologien som et redskap til å støtte sosiale og politiske systemer. Det gjør Heeks (1999) ved å dele opp forholdet mellom organisasjon og teknologi, mellom menneskelige handlinger og automatisering i to begreper: informasjonsteknologi⁵ og informasjonssystemer (1999:15). Heeks' poeng er at forholdet mellom organisasjon og IKT kan beskrives som forholdet mellom to typer systemer:

- *IKT-systemet* omfatter data- og teleteknologi som gir mulighet til å behandle informasjon. (Jeg vil legge til at IKT også støtter kommunikasjon av informasjon mellom brukere av teknologien.)
- *Informasjonssystemet* defineres som menneskelige og teknologiske komponenter som tar inn, lagrer, bearbeider, produserer og kommuniserer informasjon.

⁵ Framfor å bruke Heeks' begrep informasjonsteknologi (IT), velger jeg å bruke informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) som begrep når jeg diskuterer hans teori.

Det er ifølge Heeks tre viktige trekk ved forholdet mellom disse to typene systemer:

1. *IKT alene gjør ikke noe nyttig.* For å kunne gjøre det, må den bli en del av et informasjonssystem.
2. *Informasjonssystemet omfatter ikke nødvendigvis data- og teleteknologi.* Et papirbasert bibliotekskartotek er et informasjonssystem, men omfatter ikke data- eller teleteknologi.
3. Selv når informasjonssystemet omfatter IKT, er *informasjonssystemet mye mer enn bare IKT*, fordi det involverer mennesker og deres handlinger.

Sørgaard (1997) sier at utviklingen i teknologien har ført til en politisering av den, men politiseringen skjer tilsynelatende på teknologiens premisser. Heeks kunne si at teknologi som anses å støtte funksjoner som fremmer makt over informasjonssystemer blir tatt i bruk, mens annen type teknologi ikke anses som nyttig. Teknologi kan styres og blir altså et verktøy for maktutøvelse over blant annet informasjonsflyt og arbeidsprosesser, hvor en viss type IKT anses som hensiktsmessig og blir valgt, mens annen IKT velges bort.

2.4. Fire teoretiske perspektiver på planlegging av IKT

Hva skjer i en prosess hvor det planlegges nyutvikling av IKT-systemer? Ulike teoretiske perspektiver, som blir brukt for å forklare organisasjon og endring, representerer forskjellige syn på hva som påvirker en beslutninger i en IKT-planleggingsprosess. De legger i *forskjellig* grad vekt på betydningen av viljestyrte valg og retter på ulike måter fokus mot hvordan forholdet til omgivelsene håndteres (Roness 1995).

Teoriene jeg skal bruke gjør altså antakelser om:

- formen for deltakelse i beslutningsprosessen.
- hvilken type innspill de forskjellige aktørene kommer med
- typen av interaksjon i prosessen, konfliktlinjer og samarbeidsformer
- hvilken betydning det har at beslutningsprosessen er organisert i intra- og interorganisatoriske nettverk
- i hvilken grad teknologi styrer eller blir styrt i en slik beslutningsprosess.

Det første perspektivet, *Beslutninger om IKT gjennom design*, vektlegger ledelsens mål i en kollektiv beslutningsprosess. Perspektiv nummer to, *Beslutninger om IKT*

gjennom interessehevding og kjøpslåing, retter fokus mot stabile interessekonstellasjoner og det interne spillets betydning. Det tredje perspektivet, *Beslutninger om IKT i løst koplede systemer*, er en kritikk av forutsetningen om henholdsvis faste mål og fast deltakelse som ligger i de to foregående. Det framhever enkeltindividet, foran kollektivet, som bærer av verdier og normer, og regner blant annet aktørenes fordeling av sin tid som betydningsfull for beslutningene. Det siste perspektivet, *Beslutninger om IKT som drevet fram av omgivelsene*, utleder en situasjon hvor omgivelsene begrenser mulighetene til å treffe rasjonelle beslutninger.

2.4.1. *Beslutninger om IKT gjennom design*

IKT-system forventes i dette perspektivet å utvikles i en styrt og designet prosess. Dette betraktes ofte som idealmodellen for beslutninger, fordi vekten ligger på måloppnåelse og optimal utnyttelse av ressurser. Beslutninger vil være et resultat av målet for prosessen. Målet for deltakerne er lederens mål (Cyert og March 1992:32). Organisasjonen og IKT anses som verktøy for ledelsen. I et demokratisk politisk system skal dette være garantien for at beslutninger i folkevalgte organer faktisk blir gjennomført. Det betyr ikke at ikke praktiske hindre og eventuelle konflikter kan forekomme, men at disse kan forebygges ved hjelp av diverse verktøy, for eksempel kontrakter og mandater.

Ønsket om endring kommer primært fra ledelsen som mener at eksisterende IKT-system ikke innfrir ledelsens behov for kontroll og oversikt og kravet til organisasjonen om å prestere. Problemet analyseres og all mulig informasjon om problemer og løsninger forventes å samles inn og være tilgjengelig for ledelsen. Ledelsen forventes å spille en aktiv rolle i utviklingsarbeidet og klarer å skjerme beslutningsprosessen fra press både eksternt (for eksempel fra IT-bransjen og moderniseringspolitikere) og internt (fra for eksempel IT-ansvarlige i organisasjonen eller bestemte fagavdelinger med klare interesser). Dessuten idealiserer ikke ledelsen hva man kan oppnå ved hjelp av IKT (Heeks 1999).

Søkeprosessen skjer etter et klart mandat fra ledelsen om hva organisasjonen trenger, hvilke ressurser den har til rådighet og hvilken type teknologi som er aktuell. I rendyrket form sier dette perspektivet at ledelsen har et uendelig antall IKT-systemer å

velge mellom, og at det ikke er heftet ved noen kostnader å skaffe seg informasjon om de enkelte løsningene eller å iverksette dem. En mer moderat utgave vil ta hensyn til denne typen kostnader og hevde at eksisterende struktur vil påvirke utfallet av søkeprosessen. Tidspress og behovet for å begrense kostnadene ved utviklingsarbeidet taler for en begrenset kognitiv rasjonalitet hos aktørene, også i en situasjon med en mulig ubegrenset informasjonstilgang. Det er altså grunn til å forvente at innspill i prosessen vil bære preg av kost/nytte-kalkyler som er tilpasset organisasjonen hvor systemet skal utvikles.

I utviklingsprosessen vil prosjektorganisasjonen være et verktøy for ledelsen. Den blir dannet for å gjøre de arbeidsoppgavene som ledelsen ikke har kapasitet til selv. Ledelsen utpeker deltakerne som best kan ivareta målet for prosessen, premissene vil være i tråd med ledelsens mål, og også interaksjon vil være preget av felles mål og forståelse.

Intra- og interorganisatoriske nettverk kan gi problemer ved delegering av oppgaver, siden de kan representere mangel på klare kommandolinjer. Ledelsen antas derfor helt fra starten å legge vekt på å skape stabile tillitsforhold medlemmene imellom. Det vil også anses som viktig hvordan nettverkene organiseres, siden det vil virke inn på mulighetene for å håndtere eventuelle endringer underveis. De intra- og interorganisatoriske nettverkene kan bli utsatt for stort press utenfra, siden mange etater og nivåer er involvert. Dette perspektivet forutsetter at det er mulig å designe seg en vei ut av en slik situasjon, ved for eksempel å formalisere utviklingsarbeidet ved hjelp av diverse mandater.

Teknologien anses i dette perspektivet for å være noe som kan formes etter behov. Siden man har full informasjon om både organisasjonens informasjonssystem, så vel som tilgjengelige alternative IKT-system, forutsettes teknologien å utnyttes så optimalt som mulig. Det eksisterer altså ikke et gap mellom det man ønsker fra (og kjenner til) et nytt IKT-system, og det som er realistisk å oppnå. Skulle det være et gap mellom det som ønskes oppnådd gjennom det nye IKT-systemet, og det som synes realistisk ut fra eksisterende informasjonssystem, kan både IKT og informasjonssystemet designes, slik at teknologien kan utnyttes optimalt.

Perspektivet som ser IKT-system gjennom design kan altså brukes til å gjøre følgende antakelser for min case:

- 1. antakelse gjelder aktørene:** De som skulle bli de største og viktigste brukerne av systemet deltok i beslutningsprosessen.
- 2. antakelse gjelder innspillene:** Deltakernes innspill var i form av kost/nytte-kalkyler tilpasset utlendingssektoren.
- 3. antakelse gjelder interaksjon:** Interaksjonen var preget av klare, felles mål, og eventuelle framtidige uenigheter var mulig å forutse og forebygge.
- 4. antakelse gjelder nettverksorganisering:** Det var helt fra starten fokus på at arbeidet foregikk i form av intra- og interorganisatoriske nettverk, og det ble lagt vekt på å skape tillit og fungerende mandatordninger medlemmene imellom.
- 5. antakelse gjelder teknologiens rolle:** Ledelsen skaffet seg full informasjon om teknologiens muligheter og begrensninger, og styrte teknologien slik at den støttet målene optimalt.

2.4.2. Beslutninger om IKT gjennom interessehevding og kjøpslåing

I dette perspektivet vil beslutningene være resultat av tautrekking mellom deltakerne og deres ressurser, interesser og allianser. Ønske om endring vil mest sannsynlig komme fra de som tror at de vil få økt innflytelse i organisasjonen ved en endring (Roness 1995). Det er litt uklart hvordan deltakelsen er kommet i stand. Det er imidlertid tydelig at deltakerne i en slik prosess er der fordi de representerer interesser. Deltakelse er en ettertraktet rettighet for å kunne realisere egne mål, helt eller delvis på bekostning av andres. Mål blir resultat av stadig pågående kjøpslåings- og læringsprosesser. En slik prosess vil ikke nødvendigvis produsere konsistente mål (Cyert og March 1992:32). Hver aktør bringer inn sine interesser, og organisasjonen er ikke et instrument for ledelsen. Det forutsettes imidlertid enighet om grunnleggende prosedyrer og regler for forhandlingene.

Søkeprosessen vil være preget av stadige forhandlinger og ulike grupper vil presse på for å få sine krav til systemet tilgodesett. Løsningene kommer altså i stand ved kjøpslåing, der resultatet bestemmes gjennom forhold som flere aktører har en del av kontrollen over.

Diskusjoner i arbeidet med et nytt IKT-system vil være preget av gamle problemstillinger fra tidligere omorganiseringer. Siden teknologien kan ha en tendens til å fryse fast eksisterende strukturer, vil et nytt IKT-system påvirke informasjonsstrømmer i lang tid framover. (Heeks bruker som eksempel et system som produserer valide og reliable data til beslutninger som ble truffet sentralt da systemet ble bygget. I mellomtiden har det skjedd omorganiseringer, og nye hensyn tilsier at beslutningene nå bør treffes lokalt, noe som krever en total omstrukturering og –fordeling av data. Med mange lokale brukere kan en slik ombygging av systemer være svært kostbare (Heeks 1999:36)). Aktørene som deltar i utformingen av IKT-systemet er nok bevisst disse mekanismene, og de danner sannsynligvis derfor allianser for å få gjennomslag for sine forslag om endringer.

Siden kjøpslåing sannsynligvis skjer på alle nivåer i organisasjonen, kan man forvente at det gjennom utviklingsprosessen skjer en målforskyvning ut fra opprinnelige vedtatte problemer og løsninger. Jo flere nivåer som er involvert, jo større målforskyvning vil den ferdige modulen gjenspeile.

Organiseringen av arbeidet vil i dette perspektivet være koplet til maktfordeling. Intra- og interorganisatoriske nettverk vil rokke ved etablerte strukturer, og det vil være uro i organisasjonen helt til det er kommet til enighet om nye strukturer og spilleregler. I prosessen med å etablere disse nye spillereglene kan det bygges til dels uvante allianser på tvers av organisasjonsgrenser og internt mellom ulike nivåer i organisasjonene. Noen grupper har, for eksempel gjennom spesialisering av arbeidsoppgaver, god tilgang til informasjon og stor innflytelse i organisasjonene bak det intra- og interorganisatoriske nettverket. Det er grunn til å forvente motstand fra disse gruppene hvis forholdene som regulerer innflytelse og informasjonsflyt, forverrer deres stilling i et nytt nettverk.

Organisasjonens maktstrukturer forventes å påvirke dets informasjonssystem. Det ferdige systemet forventes dermed å gjenspeile kravene til gruppene i organisasjonen som har et bevisst forhold til informasjonssystemet og klarer å se koplingen mellom makt, informasjon og teknologi i kampen om ressurser.

Perspektivet hvor IKT-system blir til gjennom interessehevding og kjøpslåing kan altså brukes til å gjøre følgende antakelser for min case:

- 1. antakelse gjelder aktørene:** Det ble satt fram krav om deltakelse i alle faser og på alle nivåer av beslutningsprosessen.
- 2. antakelse gjelder innspillene:** Deltakernes innspill kom i form av krav tilpasset deres egen organisasjon.
- 3. antakelse gjelder interaksjon:** Deltakerne laget allianser og inngikk kompromiser for å realisere målene til egen organisasjon.
- 4. antakelse gjelder nettverk:** Intra- og interorganisatoriske nettverk ble brukt til å lage allianser på tvers av organisasjonsgrenser og internt i organisasjonene.
- 5. antakelse gjelder teknologiens rolle:** Teknologiske løsninger gjenspeilte kravene til bestemte grupper.

2.4.3. Beslutninger om IKT i løst koplede systemer

Mens design-perspektivet forutsetter relativt klare mål og interessehevdingsperspektivet relativt stabil deltakelse, sier dette perspektivet at disse forutsetningene på ingen måte alltid er til stede. Beslutninger er resultat av at deltakelse er et individuelt valg, og dermed skjer mer eller mindre tilfeldig. Når et IKT-system utvikles, vil deltakerne i dette perspektivet tre inn i beslutningssituasjoner med verdier, oppfatninger og meninger som er fast knyttet til dem som individer og ikke endrer seg uten videre (March og Olsen 1979:62). Derfor vil beslutningene være preget av hvem som til enhver tid er til stede og fatter dem. Problemet er at det ikke alltid er like lett å forutse. Deltakelse oppfattes som et individuelt valg og vil derfor være avhengig av de aktiviteter vedkommende har på timeplanen. Tidsbruken vil også variere med posisjon i organisasjonen og kunnskap aktørene rår over. For å få ordnet og utnyttet ressurser, vil det dermed være et press mot regulering av deltakelse og oppmerksomhet både med hensyn til rettigheter og plikter i visse saker. Oppmerksomheten kan bli strukturert som følge av press fra omgivelsene. Strukturene kan også være bevisst tilegnet i organisasjonen eller lært av erfaring.

Det er tre rene former for deltakelsesmønstre ifølge March og Olsen (1979): Det usegmenterte, det spesialiserte og det hierarkiske. Det usegmenterte betyr lav eller

ingen terskel for deltakelse, problemer og løsninger. I den spesialiserte deltakelsen deles deltakere og beslutninger opp etter hva som synes formålstjenlig. Bestemte typer deltakere har rett til og/eller forventes å være til stede ved bestemte typer beslutninger. Tidspunktene for beslutningene vil dermed bli påvirket av når disse deltakerne har tid, og beslutningsprosessen vil bli påvirket av hva deltakerne ellers har på timeplanen. Ved den hierarkiske deltakelsen rangeres deltakere, valg, problemer og løsninger. Få aktører har adgang til få, viktige problemer, mens mange aktører har adgang til langt flere, og mindre viktige, problemer. Høyt rangerte aktører har rett og/eller plikt til å treffe viktige beslutninger. Lavere rangerte aktører har rett og/eller plikt til å treffe mindre viktige beslutninger. For det som aktørene på hvert nivå anser som viktige beslutninger virker stort sett samme mekanismer som ved spesialisert deltakelse. Beslutningene vil bli fattet, men de blir fattet når beslutningstakerne har tid. Det som anses å være mindre viktige beslutninger vil være preget av hvem som faktisk deltar. Derfor vil sammensetningen av beslutningstakere og sammensetningen av problem i større grad påvirke utfallet (March og Olsen 1976:41). Ved svært segmenterte strukturer forventes beslutningene å bli preget av dem. For det meste bør man imidlertid forvente at enkeltindivider opererer innenfor rammene av disse strukturene, og at individuelle ambisjoner om å utøve makt har betydning.

Graden av vilje til å engasjere seg i saker vil delvis avhenge av om aktørene ser en sammenheng i sakene. Sammenhengen er ikke gitt, men må skapes av de som deltar og av institusjonene selv (Heimer og Stinchcombe 1999). Derfor vil de som best begrunner sine problemer og løsninger, og setter dem i sammenheng med andre problemer og løsninger i organisasjonen, være de som når gjennom med sine saker.

Dette perspektivet er utviklet med det mål for øye nettopp å forklare hva som skjer når deltakelse ikke er en del av et stabilt plikt- og rettighetssystem (March og Olsen 1976:278). Intra- og interorganisatoriske nettverk vil ikke alltid kunne bistå med et stabilt system av belønninger og sanksjoner for deltakelse. Ifølge dette perspektivet kan det virke i retning av at individuelle ambisjoner, eventuelt mangel på slike, vil ha betydning for utfallet.

Dette perspektivet forutsetter usikkerhet omkring hvordan et utviklingsforløp skal struktureres. Informasjonsteknologien som er valgt som grunnlag for utviklingen,

kan derfor bli et organiserende element for beslutningsprosessen, ved at det ofte fra leverandøren er lagt ved en metode for gjennomføringen. Likevel, det er vanskelig i dette perspektivet å se for seg valg av teknologi som ikke til en viss grad stemmer overens med verdier og oppfatninger som beslutningstakere i organisasjonen i utgangspunktet er bærere av.

Perspektivet som ser at beslutninger om IKT-system blir fattet i løst koplete systemer kan altså brukes til å gjøre følgende antakelser for min case:

- 1. antakelse gjelder aktørene:** Deltakerne var med når de ikke er opptatt med andre viktigere ting.
- 2. antakelse gjelder innspillene:** Innspill ble brukt til å skape felles forståelse for egne problemer og løsninger. De argumenter som best skapte sammenheng mellom egne saker og andre problemer og løsninger i beslutningsprosessen fikk gjennomslag.
- 3. antakelse gjelder interaksjon:** Samarbeid eller konflikter kunne føres tilbake til enkeltpersoners engasjement og virkelighetsforståelse.
- 4. antakelse gjelder nettverk:** Intra- og interorganisatoriske nettverk gav rom for at individuelle ambisjoner fikk ekstra stor betydning.
- 5. antakelse gjelder teknologiens rolle:** Valget av teknologi og metodikk la føringer på strukturen til prosjektet.

2.4.4. Beslutninger om IKT som drevet fram av omgivelsene

Dette perspektivet hevder at drivkrefter i omgivelsene krever eller velger ut organisasjonsformer, hvor både problemer og løsninger hentes inn utenfra (Røvik 1998). Aktørene i organisasjonen deltar ikke aktivt i utviklingen av et IKT-system, da de egentlig ikke har mulighet til å treffe virkelige og rasjonelle valg mellom klare alternativer, ifølge Roness (1995). Ut fra dette perspektivet kan vi derfor også slutte at målet, interessene eller strukturen for deltakelse ikke er særlig viktig for utfallet.

Både problemdefinisjon og løsning formuleres utenfor organisasjonen, og det er ikke gitt at ønske om endring kommer forutfor løsning på problemet. Ofte ser proble-

mer og løsninger ut til å komme i form av en ”pakke” utenfra (Røvik 1998:125). Denne pakken gir en forenklet forklaring på sammensatte problemer, den forutsetter at organisasjonen likner andre organisasjoner, og løsningene blir forsøkt vitenskapeliggjort.

Kjennetegn ved omgivelsene vil derfor være sentrale i forståelsen av hvordan organisasjonen velger å gripe sine problemer an. Begrepet ”omgivelser” er uklart, men jeg vil bruke det om aktører og strukturer som ligger utenfor nettverket hvor beslutningene ofte fattes i arbeidet med nye IKT-system. I denne sammenhengen vil de deler av statsforvaltningen som ikke deltar i et slikt nettverk anses som omgivelser. Også eksterne konsulenter er en del av omgivelsene, til tross for at de sannsynligvis deltar i nettverket, siden de ikke deltar direkte og formelt i beslutningsprosessen.

Den eksisterende organisasjonsstrukturen er i dette perspektivet ikke basis for endring, men anses mer som et forstyrrende element for fornyelse, som kommer utenfra. Eksisterende organisasjonsstruktur kan likevel virke inn på hvilke nye organisasjonsformer som reelt kan presses igjennom. Organisasjoner har en innebygd treghet som gjør at de forsinker eller stenger for utvelgelse: fordi det å tilegne seg informasjon koster, og interesser og ressurser er knyttet til organisasjonsstrukturen. Det er også forventninger om hvordan en organisasjon skal se ut – forventninger som ikke bare har sitt opphav i omgivelsene, men også internt. Utviklingsprosessen vil derfor sannsynligvis forløpe under krysspress fra omgivelser og interne medarbeidere, men det ferdige resultatet vil mest sannsynlig gjenspeile omgivelsenes krav.

Omgivelsene legger klare føringer på hvordan arbeidet er organisert, siden det anses for å være viktig for gjennomføringen. Interorganisatoriske nettverk kan lette omgivelsenes tilgang til beslutningene, noe som kan ses som positivt, siden mye av ekspertisen kan forventes å ligge i omgivelsene. Ifølge Roness kan organisasjonen også selv forsøke å verne seg mot press utenfra ved hjelp av organisatoriske virkemidler. Det vil hjelpe de involverte etatene å håndtere kompleksiteten i prosjektet. Et intra-organisatorisk nettverk kan dermed ses som en måte å beskytte organisasjonen fra å få sine interne prioriteringer dominert utenfra ved å øke kompleksiteten, slik at den blir større enn omgivelsenes (Rness 1995:171).

Teknologien er i dette perspektivet eksternt gitt, og det gjøres sannsynligvis forsøk på å tilpasse organisasjonen til teknologien enn omvendt.

Perspektivet som ser beslutninger om IKT som drevet fram av omgivelsene kan brukes til å gjøre følgende antakelser for min case:

- 1. antakelse gjelder aktørene:** Utlendingssektoren besluttet ikke aktivt i arbeidet med IKT-systemet. Beslutningene var dominert av omgivelsene.
- 2. antakelse gjelder innspillene:** Deltakernes innspill var respons på utfordringer fra omgivelsene.
- 3. antakelse gjelder interaksjon:** Interaksjon mellom organisasjon og omgivelser var konfliktfylt og preget av kunnskapsskjevheter, hvor omgivelsene var autoritet og førende.
- 4. antakelse gjelder nettverk:** Omgivelsene fikk tilgang til beslutningene gjennom det interorganisatoriske nettverket.
- 5. antakelse gjelder teknologiens rolle:** Organisasjonen ble forsøkt tilpasset teknologien.

3. Data, metode og kildebruk

I dette kapitlet vil jeg gjøre rede for hvordan jeg skal kople teori og empiri ved hjelp av hypotesene. Videre viser jeg hvordan jeg vil finne data og prøve hypotesene.

Man kan tenke seg at det ved hver beslutning i et offentlig dataprojekt ikke har kommet til ny og uventet informasjon, ingen nye mål og ingen konflikter. I så fall vil hver beslutning logisk bygge på den forrige, beslutningsprosessen vil være rettlinjet og framdriften vil være relativt forutsigbar på hvert punkt i beslutningsprosessen. I motsatt fall vil beslutningene være preget av ny informasjon og innspill. Jo flere endringer fra beslutning til beslutning, jo mer antas prosessen være preget av innspill.

Min problemstilling, *hva påvirker beslutninger ved valg, utforming og iverksetting i nyutvikling av IKT-systemer i offentlig sektor*, krever data om:

- Prosessens beslutningsresultater
- Hvordan disse resultatene er kommet i stand

3.1. Metodevalg og datakonstruksjon

For å undersøke eventuell endring i beslutningene, er jeg avhengig av å gjøre en tidsstudie. Ifølge Yin (1994) vil case-studiet være en velegnet metode. Det finnes ingen klar definisjon av hva et case-studium er (Andersen 1997). I praksis er imidlertid case-studiet ofte empirisk avgrenset til én eller få undersøkelseseenheter, hvor målet er å få en inngående kjennskap til den eller de enhetene, og hvor problemformuleringen vil være veiviser for datainnhenting og analyse (Yin 1994). Ofte, men ikke alltid, gjøres det ved å benytte kvalitativ tilnærming til innsamling og analyse av data. Det vil si at forskeren er interessert i å avdekke det særegne ved et fenomen, sammenhenger og strukturer samt øke sin og leserens forståelse, for eksempel ved bruk av intensive intervjuer (Madsen 1979:79). Det er også formålet med denne oppgaven.

Ofte har case-studiet vært ansett som en ateoretisk tilnærming til komplekse sammenhenger, hvor det har vært unødvendig eller direkte ødeleggende forskningsstrategi å organisere case-studiet rundt en modell (Andersen 1997:20). Jeg har likevel benyttet meg av en modell til å legge opp et forskningsdesign. Ved å benytte meg av en modell for å angi klare kriterier for datakonstruksjon, kan jeg gå glipp av viktig in-

formasjon om casen. Dette mener jeg er et problem som mer følger avgrensning enn bruk av modell. Bruk av modell tydeliggjør valg som ellers likevel vil bli gjort, om enn kanskje ikke eksplisitt (Ibid.:20).

Jeg har valgt et fortolkende design som legger opp til en mønstersammenliknende analyse (hos Yin kalt ”pattern-matching” (1994:25)). Tanken er å granske forløpet med ulike teoretiske ”briller” for å beskrive strukturen i beslutningsprosessen.

3.1.1. Valg av case og avgrensing – generaliserbarhet

Et fortolkende design legger opp til valg av case som varierer på de variabler som teorien sier noe om, mens andre variabler står mest mulig fast. Jeg har derfor aktivt lett etter en case som varierer mye med hensyn til aktører, premisser, interaksjon og organisering. Casen jeg har valgt inneholder alle disse elementene. Problemet er at andre variabler, som ikke har noe med IKT-nyutvikling å gjøre, også varierer. DUF er ikke utviklet i stabile omgivelser. Internasjonale kriser og mediaoppmerksomhet om enkelt saker påvirket stadig vekk de daglige prioriteringer hos dem som deltok i prosjektet.

Et problem med den valgte casen er at den nok er et eksempel på et for stort system. Rent konkret har det vist seg i problemer med å avgrense oppgaven empirisk. På grunn av den enorme mengden dokumentasjon, ble jeg tidlig nødt til å gjøre en avgrensning og fulgte organisasjonsgrensene. Oppgaven ble derfor begrenset til å beskrive planleggingen av moduler til bruk i Juridisk avdeling (i dag UDIs Asylavdeling). Senere har det vist seg at planleggingsarbeidet med personmodulen, modulen som blant annet inneholder det grunnleggende kodeverket for hele systemet, ville vært et bedre eksempel for å belyse oppgavens problemstilling. Dermed gjorde jeg ironisk nok liknende feil som oppgaven vil vise ble gjort av noen aktører i det virkelige prosjektet; jeg så på organisasjonskartet i stedet for systemoppbyggingen, da jeg skulle planlegge oppgaven. Det betyr ikke at jeg ville kommet til grunnleggende andre konklusjoner med en annen avgrensning, men jeg mener at noen av konklusjonene sannsynligvis ville vært bedre begrunnet.

Et case-studium vil aldri kunne gi *statistisk* generaliserbarhet i og med at det kun omfatter én eller få enheter. Det vil altså ikke kunne gi grunnlag for å predikere at liknende forløp vil skje i andre, liknende beslutningsprosesser. Imidlertid kan en case

ha *teoretisk* generaliserbarhet, med hensyn til at den hjelpe til med å avdekke noen mulige viktige empiriske sammenhenger og gi teoretisk fyldige begrunnelser i diskusjoner om årsak og virkning (Andersen 1997:14). DUF som case vil derfor bidra til å belyse årsakssammenhenger som kan dukke opp i planleggingsfasen til et dataprojekt, men kan ikke brukes til å predikere sjansen for at disse sammenhengene vil dukke opp i neste IKT-prosjekt av samme type.

3.2. DUF-beslutninger

Datakonstruksjonen (Andersen 1997:29) gir en beskrivelse av beslutningsgrunnlaget aktørene har hatt å forholde seg til i planleggingen av DUF-systemet. Problemet med å beskrive et beslutningsgrunnlag er at det bygges opp over tid, brukes igjen og igjen i forskjellige beslutningssituasjoner, og dermed er i konstant endring. Beslutningene som leder til et gitt resultat antas ved bruk av prosessmodell å bli fattet i sekvenser som kan analyseres i form av delprosesser. I praksis er det problematisk å identifisere slike delprosesser og å avgrense den ene prosessen i forhold til de andre. Jeg har avgrenset undersøkelsen til bestemte beslutninger i utviklingsarbeidet som kan antas å ha hatt større innvirkning på det ferdige resultatet enn andre.

3.2.1. Valg av beslutninger

For å finne bestemte beslutninger, har jeg benyttet meg av pragmatiske kriterier som for eksempel at beslutningstidspunktet er dokumentert. Kriteriene for å benytte noen beslutninger i analysen på bekostning av andre er:

- I. Utviklingsarbeid med datasystemer følger vanligvis noen formaliserte faser. Man snakker om å utvikle kravspesifikasjon, inngå kontrakt, utforme prosjektspesifikasjon og å utvikle og teste systemet i henhold til framdriftsplaner. Jeg har valgt å benytte meg av denne formaliseringen, fordi de involverte i forkant av hvert av disse beslutningstidspunktene har dokumentert status, og dermed gitt sammenliknbare dokumenter som kan gi indikasjoner på endring og indirekte på innspill fra involverte parter.
- II. Jeg har gjort pilotintervjuer med tre personer som har hatt ulike roller i beslutningsprosessene. De intervjuede har kunnet knytte en rekke problemer og

løsninger til spesifikke beslutninger. Det betyr at de, i hvert fall i ettertid, mener at disse beslutningene kan ha hatt betydning for utfallet.

Jeg har gruppert beslutningene som jeg har valgt å konsentrere meg om etter prosessmodellens tre faser:

Opplevd behov for endring

1. Vedtak om prosjekt: Det oppstår et ønske om å endre eksisterende IKT-system.

Jeg setter vedtak om prosjekt til tidspunktet oppdragsgiver vedtar at det skal utarbeides kravspesifikasjon.

Søkeprosess

2. Vedtak om endelig kravspesifikasjon⁶: Endelig kravspesifikasjon er den som blir vedlagt kontrakten med leverandør.

3. Valg av leverandør: Beslutningstidspunktet er underskriving av utviklingskontrakt.

4. Vedtak om endelig prosjektspesifikasjon⁷: Prosjektspesifikasjon er leverandørens ansvar. I perioden fram til vedtak av prosjektspesifikasjon vil det på overordnet nivå også bestemmes hvordan prosjektet organiseres. Beslutningstidspunktet er oppdragsgivers formelle godkjenning av prosjektspesifikasjonen.

Utviklingsprosess

5. Bestemme innholdet i modul for fagavdeling: Prosessen forutfor denne beslutningen er planlegging av rammene for modulen - modulspefifikasjon. Beslutningstidspunktet er godkjenning av egen spesifikaasjon for modulens ramme. Etter godkjenning av spesifikaasjonen følger en tid med utvikling og testing av systemet og til slutt produksjon av systemet. Eventuelle endringer i rammene til prosjektet (bredden av funksjonalitet) skjer etter godkjenning av spesifikaasjon ofte på kundens regning.

⁶ Kravspesifikasjon: Generelt betyr det en ønskeliste/kravliste om hva et framtidig IKT-system skal kunne gjøre. Kravspesifikasjoner kan være overordnede eller detaljerte. (AITeL 17. 02.04 [online])

⁷ Prosjektspesifikasjon: Rapport med detaljert beskrivelse av hvordan leverandøren vil utvikle et system som blant annet møter kravene i kravspesifikasjonen.

Punkt fem er et litt kunstig punkt. At rammene for systemet blir bestemt, betyr ikke at deltakerne på dette tidspunktet er ment å ha et nøyaktig bilde av detaljnivået til systemet. Utviklingsarbeidet er i virkeligheten knapt i gang. Grunnen til at jeg likevel har valgt å sette punktum etter dette punktet, er at denne delen av prosessen utgjør selve grunnmuren i systemet og at den ved hjelp av gjensidige skriftlige avtaler er mulig å avgrense i tid. Dessuten regner jeg med at planleggingen på dette tidspunktet fremdeles foregår ganske samlet på modulnivå. Arbeidet er ennå ikke splittet opp i smågrupper som utvikler og tester på detaljnivå.

3.3. Kilder – dokumenter og intervjuer

Kildene vil i denne oppgaven brukes til å gi kunnskap om variasjon i variablene for oppgaven: Aktører, innspill, interaksjon, nettverksorganisering og teknologiens rolle. Jeg har primært brukt dokumenter og intervjuer til dette arbeidet.

3.3.1. Bruk av dokumenter

Jeg har hovedsaklig fått dokumenter fra tre ulike kilder, UDIs DUF-enhet⁸, Statskonsult og Kommunal- og regionaldepartementets Innvandringsavdeling (som overtok saksmappen da Justisdepartementets Utlendingsavdeling ble omorganisert over til Kommunal- og regionaldepartementet). I tillegg til disse har jeg også fått noen få dokumenter fra Computas og Andersen Consulting (i dag omdøpt til Accenture). Dokumentene fra Statskonsult inneholder også en stor bolk elektroniske dokumenter fra Computas.

Dokumentene fra UDI gir en fyldig dekning av prosessen fram til ferdig prosjektspesifikasjon. Dokumentene fra Statskonsult speiler at de er samlet inn for å utrede utviklingsarbeidet fram til ferdig Statskonsultrapport 1. juni 2002. Dokumentene fra Kommunal- og regionaldepartementet omhandler først og fremst arbeidet med kravspesifikasjonen og finansieringsarbeidet. Flere av disse dokumentene er unntatt offentlighet.

⁸ DUF-enheten, opprinnelig Flyfrem-enheten, ble opprettet spesielt for arbeidet med det nye datasystemet.

Spesifiseringsarbeidet har uten tvil vært det vanskeligste å dokumentere. Dokumenter Computas har produsert, dekker det som skjedde på lavere nivå i spesifiseringen best. Det har gitt dokumentasjonen av denne fasen en klar slagside.

For hvert av beslutningspunktene, med unntak av spesifiseringen, er det produsert og arkivert ganske omfattende dokumentasjon om prosjektets status og hva som er ønsket av innhold og funksjonalitet i systemet. Man kan tenke seg at hvis alle disse dokumentene nærmest er identiske, vil det ikke ha vært endring i premissene for beslutningene i prosjektets gang. Omvendt, hvis det er endringer mellom disse dokumentene, har det vært endring av premisser (i form av ny informasjon eller innspill) i prosessen, og oppgaven er å finne hva disse endringene består i. I den grad endring av premissene for beslutningene avspeiles i resultatdokumentene, vil jeg tro det var fordi:

1. De som produserte og godkjente dokumentene selv hadde kommet med innspill.
2. De som produserte og godkjente dokumentene ble påvirket av andre aktører til å ta med nye innspill.

For å kartlegge informasjonstilgang og innspill fra ulike aktører og parter i beslutningsprosessen, vil det være bruk for flere typer beretninger:

- Møtereferater med innspill referenten har funnet relevante.
- Korrespondanse i prosjektet med ulike deltakende institusjoners offisielle holdning til prosjektet.
- Interne notater om overveielser aktører har hatt i forkant av møter, korrespondanse osv.
- Eksterne rapporter, evalueringer og avisartikler som kan gi beretninger om plutselige dreininger i beslutningsprosessen.

Møtereferater kan delvis også benyttes som levninger om graden av oppmerksomhet prosjektet har hatt fra deltakerne, både på individuelt og institusjonelt nivå.

3.3.2. Bruk av intervjuer

Dokumentene i saken kan til en viss grad brukes til å si noe om hvilke innspill som formelt har virket inn på prosessen. Intervjuer er derimot langt bedre kilder til hva som har kjennetegnet innspillene, hvem som har hatt meninger om hva og hvordan de har vært ytret. Ifølge Kvale (1997:111) er imidlertid ikke intervjuer særlig egnet for å av-

dekke personers interaksjon med miljøet sitt på en særlig inngående måte. Der er feltstudier mer egnet. I dette tilfellet har jeg ikke hatt noe valg, siden denne tidsstudien er historisk. Derfor er variasjon i interaksjon det jeg skal være mest forsiktig med å uttale meg om på grunnlag av intervjuer.

Noen personer kan ha deltatt i alle beslutningssituasjoner, men mest sannsynlig har flere deltatt i noen, slik at informantene vil sitte med inntrykk fra deler av prosessen, men ikke hele. Det er usikkert i hvilken grad informantene har vært påvirket av sin medvirkning i Statskonsults evalueringsrapport i 2002. Rapporten bygget på intervjuer av deltakerne i prosjektet og reflekterer nok til dels deres syn på prosjektet. På den annen side kan rapporten ha bidratt til å gi tidligere vage tanker mer sammenheng og gitt legitimitet til å snakke om ting som ellers ikke hadde vært nevnt. Det kan bety en fare for en strømlinjeforming av problemene, for eksempel knyttet til ansvar og styring.

Bruk av institusjonelle perspektiv er mest fruktbart for å tolke materialet, siden informanter har en betydelig motvilje mot å omtale enkeltpersoner, og at hensynet til personvernet gjør at det er vanskelig å behandle denne prosessen på individnivå. Dessuten er dokumentasjonen i en slik form at individene ikke trer fram tydelig. Muntlige kilder er forsiktige med å uttale seg om det har vært personstrid. Jo høyere opp i hierarkiet de befinner seg, jo lettere er det å skjule personlige motsetninger bak formelle rammer for samarbeid. Lenger nede i organisasjonen er det vanskeligere, dermed vil det bli en vridning mot personmotsetninger jo lenger ned i organisasjonen man leter.

3.4. Validitet

Å vurdere kildenes validitet og reliabilitet går på å bedømme om de presist kan angi relevante data for å belyse problemstillingen.

3.4.1. Begrepsvaliditet

Noe av validitetsproblemet ved å undersøke premisser i form av innspill i prosessen, vil være knyttet til den kompliserte teknologiske oppgaven beslutningene var ment å løse:

Mange av beslutningene dreier seg om teknologi. Siden jeg har ufullstendig innsikt i teknologisk vokabular, kan det være vanskelig for meg å gripe meningen i ganske sentrale begreper. Det kan gi problemer når jeg skal utlede valide operasjonelle definisjoner av mine teoretiske begreper.

Hensynet til definisjonsmessig validitet kan også være i direkte konflikt med hensynet til reliabilitet, fordi det å angi meningen med et begrep presist én gang ikke betyr at det er gyldig for hele prosessen (Hellevik 1999:53): For mange av de involverte har prosjektet vært en læringsprosess, og et begrep blir brukt med vidt forskjellig innhold av flere aktører og av én og samme aktør over tid. Derfor nytter det ikke kun å angi hyppigheten i forekomsten av for eksempel et begrep, fordi betydningen av begrepet varierer over tid og mellom aktører. Igjen vil dette være lettere for meg å identifisere med hensyn til mitt eget fagfelt, organisasjon, i mindre grad med hensyn til teknologiske problemstillinger.

Dataene jeg bruker i denne oppgaven vil altså ikke ha optimal begrepsvaliditet. Jeg mener imidlertid at det ikke er kritisk for denne oppgaven, fordi den kvalitative tilnærmingen har som viktig mål å undersøke nettopp forståelse og bruk av begreper.

3.4.2. Validitet ved bruk av kilder

Dokumenter vil gi relevante opplysninger om det de involverte har bestemt seg for å nedtegne. Dermed er for eksempel møtereferater ikke et valid mål på det som har foregått på møtene, men et mål på hva deltakerne har bestemt skal nedtegnes. Korrespondanse er på samme måte et relevant mål på innspill som vedkommende ønsker skal formelt inn i prosessen. Den sier ikke noe om hvordan innspillet har kommet til. For å si mer utfyllende om det, er det mer relevant å benytte intervjuer. Intervjuer kan si noe om overveielser i forbindelse med formulering av innspill og avgjørelser og om interesse hos deltakerne i prosessen.

Med hensyn til bruk av intervjuer kan selve intervjusituasjonen påvirke meningsinnholdet i begrepene. Siden formålet med oppgaven er å se på beslutningsprosessen i beslutningsteoretisk perspektiv, og de generelt høyt utdannede informantene vet dette, er det grunn til å forvente at de omformulerer seg eller utelater begreper som de mener ikke er relevante for min vinkling.

Det kan også være validitetsproblemer knyttet til transkripsjon av intervjuer (Kvale 1997:166), ved at talespråk og litterært språk er svært ulike uttrykksformer. Det litterære språk er mer sammenhengende enn talespråket som fort ser usammenhengende ut i skrift. For derfor å beskytte informanter fra å ta seg dårlig ut på papiret, vil en transkripsjon alltid ha et element av tolkning og redigering i seg. I den forbindelse kan informanten tilskrives begreper eller mening vedkommende egentlig ikke har brukt.

3.5. Reliabilitet

Hvorvidt kildene kan brukes til presist å angi relevante data, går på evnen til å gi pålitelig informasjon.

Å presist måle hvordan deltakelse har foregått kan være vanskelig. Opptelling av deltakere i møter kan være mangelfull, og jeg har kun tilgang til referater fra formelle møter. Jeg har ingen dokumentasjon om deltakelse i uformelle møter.

Det er likevel utvalget av data som gir størst reliabilitetsproblemer. Når det gjelder dokumenter, har det over tid samlet seg en anseelig mengde. DUF-enheten har fysisk flyttet flere ganger, og i hver flytting må man regne med at dokumenter har gått tapt. De har blitt lukt ut etter kriterier som virket relevante på det tidspunktet og ut fra behovene til den som oppbevarte dem. Denne problemstillingen gjelder først og fremst interne notater og uformelle kontakter som det ikke er formelle krav om skal bli arkivert. I tillegg kan den som oppbevarer dokumentene ha gjort valg i forkant av min innsamling og lukt ut relevante dokumenter av hensyn til etat, medarbeidere eller seg selv. Dette får spesielt følger for kartleggingen av innspill i prosessen.

E-post havner her i en særegen kategori av dokumenter. Mest sannsynlig har det gått en stri strøm av e-poster mellom aktører i prosjektet. Til forskjell fra formell brevveksling, regulerer ikke det offentlige denne typen korrespondanse med for eksempel krav om arkivering eller innsyn. Derfor har jeg kun et fåtall e-post som kilder, mens det i virkeligheten sikkert har vært svært mange. Dette har sannsynligvis størst betydning for å måle interaksjon i prosjektet, siden uregulert korrespondanse gir folk muligheten til å skrive ned tanker om temaer, som ikke blir journalført.

Intervjuene er i denne oppgaven transkribert. Transkripsjoner har den svakheten knyttet til seg at de ikke kun gjengir intervjuet, men til en viss grad også konstruerer

det (Kvale 1997:163). Graden av etterkonstruksjon varierer blant annet med kvalitet på opptaket og nøyaktighet i transkripsjonsprosedyren. Reliabiliteten kan altså styrkes ved å ha gode lydforhold og nøyaktighet i nedskrivningen. Det siste har jeg ganske god kontroll over ved at jeg selv skriver intervjuene ned.

Ifølge Yin kan både problemer med validitet og reliabilitet i case-studier avhjel-
pes med å bruke flere typer kilder, evalueringer, teoretiske perspektiver og metoder
(1994:92). I undersøkelsen av DUF som case, sikrer jeg meg med hensyn til de tre før-
ste. Jeg henter data fra ulike typer dokumenter og intervjuer. Jeg benytter meg også av
forskjellige dokumentkilder og bruker fire teoretiske perspektiver på problemstillin-
gen. Ved dermed å sikre en rimelig høy grad av reliabilitet, har jeg dermed i det minste
begrenset problemene med datas validitet (Hellevik 1999:53).

3.6. Analyse av materialet

I analysen av det empiriske materialet har jeg valgt å benytte meg av mønstersammen-
likning (Yin 1994:25). I praksis legger jeg opp til at analysen organiseres rundt hvert
perspektiv. Det vil altså si at jeg ”ser fjellet fra fire forskjellige kanter”. Jeg tar ut-
gangspunkt i antakelsene som er formulert etter hvert perspektiv og vurderer i hvilken
grad antakelsene blir verifisert eller falsifisert av empirien. I hvert perspektiv er det
gjort antakelser om henholdsvis aktører, innspill, interaksjon, nettverksorganisering og
teknologisyntese. Nettopp fordi perspektivene vektlegger ulike kjennetegn ved en beslut-
ningsprosess, vil antakelsene om faktorene få forskjellig utforming i hvert perspektiv. I
konklusjonen vil jeg gi en samlet redegjørelse for de analytiske funnene jeg har gjort i
oppgaven og hvilke mønstre som ser ut til å opptre i mitt case. Disse funnene vil være
basis for en senere diskusjon om eventuelle tiltak som kan være relevante i planleg-
ging av et nytt IKT-system.

4. Første fase: Opplevd behov for endring

Dette kapitlet tar for seg den første fasen i prosessen som munnet ut i utviklingsarbeidet med fagmodulen til bruk i Juridisk avdeling. Siden dette er første av tre kapitler som beskriver beslutningsprosessen, vil jeg forklare hvordan jeg har valgt å framstille den. Jeg deler opp prosessen i henhold til beslutningspunktene som ligger i prosessmodellen (se avsnitt 2.1.). Alle fem beslutningspunkter blir gjennomgått, fra vedtak om prosjekt til fastsettelse av rammen for Juridisk avdelings moduler JURA 1, JURA 2 og JURA 3. Punktene er plassert kronologisk i vedlagte figur 1.1. Hvert beslutningspunkt innledes med å beskrive opphavet til dokumentet jeg har brukt til å markere sluttpunktet for den delen av beslutningsprosessen avsnittet behandler. Videre beskriver jeg deltakerne i hver fase, hvordan de har lagt premissene og hvordan eventuelle samarbeid og konflikter har kommet til uttrykk. Til slutt beskriver jeg innholdet i sluttpunktdokumentet som kan oppfattes som et innledende premiss i neste del av beslutningsprosessen.

4.1. Vedtak om prosjekt

Det er ikke et absolutt startpunkt for prosessen med etableringen og utviklingen av det som skulle bli DUF-prosjektet. Rapporten til to konsulenter fra BRODD⁹: ”Edb-analyse av FREMKON og FLYREG” kan imidlertid brukes til å markere avslutningen på første fase i DUF-prosjektet, den som i modellen kalles ”Opplevd behov for endring”.

Arbeidet med rapporten ble avsluttet 31. desember 1996. Den var et sammendrag av problemene UDI opplevde med å samordne datasystemene Fremmedkontrollregisteret (FREMKON) og Flyktingeregisteret (Flyreg). Rapporten ble uten foregående anbudsrunde bestilt av UDIs Administrasjonsavdeling som ønsket en ekstern rapport som kunne påvise nytten ved å modernisere datasystemene. I en tidligere rapport om UDIs datasystem Flyreg hadde BRODD påpekt fordeler med å sentralisere alle

⁹ BRODD var navnet på oppdragsavdelingen ved Statens Bibliotek- og Informasjonshøgskole, senere Høgskolen i Oslo – Avdeling for journalistikk, bibliotek- og informasjonsfag. BRODD ble i 1998 skilt ut som eget selskap og tilbyr blant annet konsulenttjenester innen systemer for elektronisk dokumentbehandling og arkivering (BRODD 16.02.04 [online])

UDIs databaser (BRODD 1991:44). Dette arbeidet var imidlertid ansett for å være så omfattende at BRODD frarådte UDI å gå i gang med det uten en langsiktig strategi. Dermed var anbefalingene i den bestilte 1996-rapporten nok delvis gitt, siden samme person stod ansvarlig for begge rapporter. Justisdepartementet aksepterte UDIs argument om å spare tid og penger ved å bruke folk som allerede var kjent med forholdene, og gav tillatelse til å bruke BRODD på nytt (Hirko 2004 [intervju]).

4.1.1. Problemoppfatninger

Da BRODD-rapporten ble produsert, var problemoppfatningene hos de involverte aktørene svært ulike:

- For *UDI* bestod problemet i å drifte to databaser bygd på forskjellige prinsipper og å holde innholde dataene i dem konsistente. Dette ser først og fremst ut til å ha vært et problem for Administrasjonsavdelingen med IT-kontoret. Det er mer uklart hva fagavdelingene så i en slik fornyelse. For enkeltregistreringer på saksbehandlernivå ser systemet ut til å ha fungert, til tross for at FREMKON var vanskelig å lære.
- For *Justisdepartementet* og *Kommunal- og arbeidsdepartementet* var problemet knyttet til FREMKON, siden ingen av dem var brukere av Flyreg. Det var dyrt og vanskelig å drifte FREMKON, og det var dyrt å hente ut nødvendig statistikk til politisk ledelse. Departementene opplevde altså et datakvalitetsproblem på aggregert nivå.
- *Politiet* med *Politiets datatjeneste* så også på det som et pengeproblem primært knyttet til FREMKON, siden heller ikke Politiet var brukere av Flyreg. Politiet hadde ikke bruk for aggregerte tall og opplevde ikke spesielle problemer med datakvaliteten.

4.1.2. Prosessen fram til BRODD-rapport

BRODD-rapporten markerte altså avslutningen på fasen med samtaler rundt utlendingssektorens datasituasjon. Inntil 1996 hadde blant annet ledende personer i Justisdepartementet og UDI diskutert uformelt "...fordi man traff hverandre. Vi reiste sammen på internasjonale møter, og så ble vi sittende å prate: 'Nå skulle det vært godt å få

det slik og sånn''' (Fjeld 2004 [intervju]). Også internt i UDI foregikk det en diskusjon, og etter et internt møte med fagavdelingene ble det i UDIs mål for utviklingsarbeidet føyd til at: "Prosjektarbeidet skal vektlegge brukermedvirkning" (UDI 1996b:2).

Den formelle prosessen, slik jeg har den dokumentert, startet imidlertid med tildelingsbrevet fra Kommunal- og arbeidsdepartementet for 1996. Det gav UDI i oppdrag:

"Med sikte på utbedring eller eventuell utskifting av Fremkon, bør UDI i 1996 forberede en totalgjennomgang av systemet. I denne sammenheng må Fremkon sikres en tilfredsstillende kvalitet både som saksbehandlings- og statistikkverktøy" (UDI 1996b).

Sannsynligvis kom dette som svar på et mer uformelt initiativ fra Justisdepartementets Utlendingsavdeling og UDI i samarbeid. Det hadde da allerede "svevet over vannene" i et par år på de faste møtene mellom UDI og Justisdepartementet (Fjeld 2004 [intervju]). Tildelingsbrevet formulerte et snevrere oppdrag enn UDIs Administrasjonsavdeling med tilhørende IT-kontor hadde tenkt seg, for direktoratet viste i et brev til Kommunal- og arbeidsdepartementet til sin edb-plan, hvor det argumenterte med at FREMKON og Flyreg burde ses i sammenheng. UDI ønsket en nyutvikling og en endelig samling av sitt datasystem, og ikke kun en utbedring av FREMKON. Derfor fikk prosjektet det illustrerende navnet Flyfrem allerede i 1997, noe det beholdt til mars 2000 (UDI 1997b). Grunnen til dette intense ønske om å gjøre noe mer ut av datasatsningen, var at UDIs databaser til dels var inkonsistente (BRODD 1996). FREMKON, utviklet i 1980-årene, inneholdt data om ½ million registrerte personer og 1,3 millioner saker (én person kunne figurere i flere saker), med en forventet tilvekst på 40 000 personer bare i løpet av 1996.

FREMKON var et såkalt stormaskinsystem, altså en stor og dyr maskin som ble driftet ett bestemt sted, og det var ikke mulig å flytte systemet på annen måte enn til en annen tilsvarende stor og dyr maskin. Politiet, Juridisk avdeling i UDI og Justisdepartementet hadde tilgang til registreringsfunksjoner, mens Integreringsavdelingen, Kommunal- og arbeidsdepartementet og Statistisk sentralbyrå kunne foreta søk i systemet.

UDIs flyktningeregister, Flyreg, var resultatet av en sammenslåing og sentralisering av seks mindre databaser, blant annet fem frittstående regionale knyttet til UDIs regionkontorer, på begynnelsen av 90-tallet. Dette systemet ble brukt av UDI og sentralt, samt av de fem regionkontorene og var ikke søkbart utenfor UDI-systemet, selv om både Kommunal- og arbeidsdepartementet samt flere kommuner ønsket det. Systemet inneholdt opplysninger om i underkant av 100 000 navn til bruk i arbeidet med å integrere flyktninger og familieforeninger i kommunene.

Det ble gjort overføringer av cirka 200 poster (eller navn) mellom FREMKON og Flyreg per døgn. Det forekom både dobbeltregistreringer, feilregistreringer og andre feil. Dette gikk utover effektiviteten, siden spesielt brukerne av Flyreg anså det nødvendig å sjekke vedtak, personnavn og fødselsdato manuelt. Likevel, problemene med datakvaliteten framstår som litt diffuse, da det er vanskelig å si noe om de skyldtes teknologi eller dårlige innleggingsrutiner (BRODD 1996).

UDI mente også at dataløsningen med to uavhengige systemer var lite brukervennlig med hensyn til brukergrensesnitt. Flere ansatte måtte arbeide med begge systemer som var svært forskjellig bygd opp (UDI 1996a, UDI 1996c). FREMKON var bygd opp etter utlendingsloven og opplysningene knyttet til sak eller et vedtak. Det betydde at en person kunne ha flere vedtak knyttet til seg. Flyreg var bygd opp rundt person. Det vil blant annet si at alle medlemmene i en familie på fem ville være registrert hver og én i Flyreg. I FREMKON ville derimot kun familiefaren være registrert (Langbakk 2003 [intervju]). I praksis betydde dette at arbeidsprosessene var svært ulike for de to avdelingene så vel som systemene (Langbakk 2003 [intervju], Wiborg 2004 [intervju]).

De fleste problemene var imidlertid knyttet til FREMKON som blant annet var dårlig egnet til å gjøre statistikkjobber. Statistikk koplet UDI den gangen først og fremst til overordnet departement og ikke til intern bruk for egen ledelse (UDI 1996c). FREMKON var lite fleksibel, noe som gav begrensede utvidelsesmuligheter og høye driftskostnader, delvis på grunn av at stormaskinteknologien i praksis plasserte driftsleverandør i en monopolsituasjon (Hirko 2003 [intervju]). Kostnadene var det mest konkrete problemet med den eksisterende situasjonen. I 1996 kostet driften av FREMKON UDI 10 millioner kroner i årlige utgifter (BRODD 1996:3).

De høye kostnadene ble hevdet med varierende intensitet fra UDI. Det var nemlig ikke et argument som kun tjente UDIs interesser. Justisdepartementet var klar over driftskostnadene knyttet til FREMKON, og hadde forsøkt å få UDI til å flytte driften av systemet over fra Statens Datasentral til Politiets datatjeneste for å spare penger. På grunn av Politiets høye kostnader ved bruk av FREMKON (seks millioner kroner årlig), ville Politiets datatjeneste drifte FREMKON i daværende form. Dermed kunne Politiet få gjort driften til selvkost og spare penger. Dette var UDI skeptisk til, og argumenterte blant annet med at de var redde for å få senket service-nivået (Fjeld 2004 [intervju], Justisdepartementet 1997c:3).

Justisdepartementet, ansvarlig for den faglige delen av UDIs arbeid, var den mest aktive av de to overordnede departementene. Kommunal- og arbeidsdepartementet stod ansvarlig for økonomien, men var mer tilbakeholden (UDI 1996d). Innad i Justisdepartementet var det to avdelinger som var aktuelle for arbeidet. Utlendingsavdelingen var det i kraft av å være overordnet UDI i faglige spørsmål, Politiavdelingen ved å være overordnet instans for Politiet. Til forskjell fra Utlendingsavdelingen virket ikke Politiavdelingen å se noen nytte i et nytt datasystem for Utlendingssektoren.

Justisdepartementets Utlendingsavdeling var presset mellom hensynet til hyppig å hente ut statistikk til sin politiske ledelse og kostnadene ved å gjøre det. I tillegg ble Politiet mistenkt for å bruke registrering i FREMKON som salderingspost. Politiet betalte stykkpris for hver registrering og oppslag i FREMKON, jo oftere de brukte systemet, jo dyrere. Datakvaliteten ble derfor avhengig av hvor store budsjetter Politiet hadde til rådighet. Dårlig råd betydde lite innlegging av nye opplysninger og få oppslag i systemet, til tross for at omtrent halvparten av FREMKON-brukerne satt i Politiet. (Fjeld 2004 [intervju], Fossan 2004 [intervju]). Utlendingsavdelingen følte nok et ansvar for at det ble rettet opp på feil i statistikken som skyldtes mangler i deres ”egen” underliggende etat (Fjeld 2004 [intervju]). Forholdet mellom Politiet og UDI var ikke det beste, og Justisdepartementets Politiavdeling hadde mange andre konkurrerende oppgaver, blant annet utviklingen av et nytt IKT-system i Politiet til 350 millioner kroner (Fossan 2004 [intervju]). Dermed forsøkte Justisdepartementets Utlendingsavdeling å sørge for at Politiets interesser ble ivaretatt i systemutviklingen (Fjeld 2004 [intervju]). Utlendingsavdelingen havnet dermed i en litt spesiell mellomposisjon

mellom etaten den selv hadde ansvar for og underetaten til søsteravdelingen i departementet.

September 1996, nesten fire måneder før BRODD leverte sin rapport med anbefalinger om sammenslåing av datasystemer, var det et møte mellom Kommunal- og arbeidsdepartementet, Justisdepartementet og UDI. På møtet deltok det avdelingsdirektører fra UDIs to fagavdelinger, Juridisk avdeling og Integreringsavdelingen. Det ble besluttet å klargjøre målformuleringene og arbeide videre med et nytt forprosjekt påfølgende år. På samme møte ble det også besluttet å søke om midler over 1998-budsjettet, hvor søknadsfristen var desember 1996. En slik søknad ville kreve utarbeiding av ytterligere vurderinger og konsekvenser (UDI 1996d). Én slik vurdering var BRODD-rapporten.

4.1.3. BRODDs anbefalinger – innspill videre

BRODD startet sitt arbeid i oktober 1996, og rapporten som kom på tampen av året stilte en diagnose som var todelt:

- Problemer knyttet til å drifte to mer eller mindre uavhengige databaser.
- Problemer med manglende rutiner og regler for bruk av de eksisterende databasene. Problemer som ifølge BRODD eksisterte uavhengig av teknologien: "Man får ikke mer ut av et system enn det man legger inn i det." (BRODD 1996:8).

I tillegg til å anbefale en sammenslåing av FREMKON og Flyreg, la BRODD derfor vekt på en kombinasjon av å forbedre rutiner og å modernisere teknologi for å styrke datakvaliteten (BRODD 1996:8). Moderne teknologi kunne hjelpe til å sikre validitet, blant annet ved å bruke hjelperegistre (BRODD 1996:11), men også dette ville kreve at alle involverte brukere kom til enighet om felles regler.

Alt i alt var BRODDs hovedkonklusjoner at:

- det nye systemet skulle være i et Windows brukergrensesnitt, slik at det ville bli lettere å bruke, for eksempel ved å kunne bruke pek- og klikkfunksjon og hjelperegistre.
- det måtte til en ny og mer fleksibel databaseplattform¹⁰.

¹⁰ Databaseplattform: Den databaseteknologien man har valgt å benytte seg av for lagring av systemets data.

BRODD gjorde en kostnads- og tidsberegning som sa at sammenslåingen av FREMKON og Flyreg maksimalt ville koste 13 millioner kroner og kunne være ferdig til å tas i bruk høsten 1999. Det ville vise seg senere at begge anslag ikke tok høyde for kompleksiteten i utlendingssektoren, men de fikk likevel store konsekvenser for senere diskusjoner.

4.1.4. Oppsummering ved starten av Flyfrem-prosjektet

I de innledende runder av prosjektet varierte synet på dataproblemene utlendingssektoren hadde. Innad i UDI, på saksbehandlernivå, fungerte en delt løsning med FREMKON og Flyreg, spesielt hvis brukeren var vant til å jobbe med systemene. Dårlig datakvalitet forsinket imidlertid saksbehandlingen, siden opplysninger i mange tilfeller måtte sjekkes manuelt. Ledelsesnivået i UDI og i departementet merket mindre til inkonsistensproblematikken mellom de to store basene. For dem var problemstillingen først og fremst å få ut brukbar statistikk til lavest mulig kostnad fra FREMKON. Driften av FREMKON var for dyr, og teknologien gjorde systemet sårbart for monopolister. UDIs Administrasjonsavdeling og IT-kontoret så sannsynligvis problemet fra begge vinkler og arbeidet for å motivere begge parter til innsats for et helt nytt system. I UDIs interne diskusjoner ble det lagt vekt på brukermedvirkning, mens det i kontakt med overordnede departement var viktigere å poengtere forbedringer av statistikken.

Det var svært ulikt syn på hvem som faktisk skulle delta i arbeidet med å løse disse problemene. Det store skillet gikk mellom Justisdepartementets to underetater på utlendingsområdet, UDI og Politet. Justisdepartementet insisterte på at dette var et dataproblem Politiet og UDI delte, mens verken UDI eller Politiet virket å være av den oppfatning. Utlendingsavdelingen tok dermed tidlig på seg oppgaven å få sitt eget direktorat og sin uinteresserte søsteravdelings underetat til å samarbeide om et felles datasystem.

5. Andre fase: Søkeprosess

5.1. Vedtak om endelig kravspesifikasjon

Den endelige kravspesifikasjonen¹¹ for utlendingssektorens nye datasystem ble vedtatt en gang før 14. mai 1999, datoen for underskriving av kontrakt mellom UDI og systemleverandøren Computas. Jeg har imidlertid ikke eksakt dato for da kravspesifikasjonen ble vedtatt eller en beskrivelse av hvordan det foregikk. Kravspesifikasjonen var til stor del klipt og limt fra en tidligere kravrapport produsert av konsultentselskapet Andersen Consulting. Den reviderte, og endelige, versjonen ble utformet av Administrasjonsavdelingen og IT-seksjonen i UDI på bakgrunn av Andersen Consultings anbefalinger, resultatene fra en høringsrunde blant interne og eksterne interessenter, samt egne krav. Det er UDIs reviderte kravspesifikasjon som her blir brukt som beskrivelse av beslutningspunktet ”vedtak om endelig kravspesifikasjon”.

5.1.1. *Aktørene i arbeidet med krav til systemet*

Arbeidet med den endelige kravspesifikasjonen involverte en rekke aktører med ulike utgangspunkt i forhold til et nytt system:

- *Administrasjonsavdelingen i UDI* ville ha mest mulig funksjonalitet til lavest mulig pris. Systemutvikling var primært en teknisk oppgave, der databasene skulle integreres og få et mer moderne brukergrensesnitt.
- *For fagavdelingene i UDI* var det viktig å ha brukermedvirkning.
- *Justisdepartementet*, Justisdepartementet hadde høye funksjonelle krav til det nye systemet og var også svært opptatt av at systemutviklingen skulle komme raskt i gang. Justisdepartementet var fokusert på å spare inn penger på driften, men rettet ikke det samme økonomiske fokus mot systemets funksjonalitet.
- *Kommunal- og arbeidsdepartementet* satt med bevilgningsmyndighet og holdningen til prosjektet var lunken. Budsjettmessig konkurrerte UDI med store prosjekter som kommunenes rapporteringssystem KOSTRA.
- *Andersen Consultings* (konsulentfirmaet som utarbeidet den første kravrapporten) forretningsidé var å selge konsulenttjenester knyttet til systemutvikling og

¹¹ Kravspesifikasjon: Ønskeliste/kravliste om hva et framtidig IKT-system skal kunne gjøre. Se fotnote 6, s. 30.

ville tjene på et stort prosjekt med mye bruk av konsulenter. Samtidig ville et vellykket prosjekt hos en så kompleks kunde som UDI, gi Andersen Consulting framtidige salgsargumenter for å benytte deres organisasjonskompetanse i utvikling av nye systemer.

- Statistisk sentralbyrå så datasystemet som leverandør av data til Statistisk sentralbyrå direkte, men også indirekte ved tilflyt av UDI-opplysninger til folkeregisteret og dermed til befolkningsstatistikken. Derfor var Statistisk sentralbyrå stort sett opptatt av dataene i systemet. Hva gjaldt funksjonelle mål for systemet var de knyttet til datakvalitet.
- *Politiets* behov ble i mangel av initiativ fra Justisdepartementets Politiavdeling stort sett formidlet gjennom departementets Utlendingsavdeling. Politiet planla selv et omfattende datasystem til 350 millioner kroner.
- For *Politiets datatjeneste* var det, nok av sikkerhetsgrunner, aller viktigst å slippe å være på nett med resten av utlendingssektoren. Dessuten hadde *Politiets datatjeneste* ledig driftskapasitet, kunne drifte det eksisterende systemet for UDI og var dermed en konkurrent til Statens Datasentral på driftssiden.

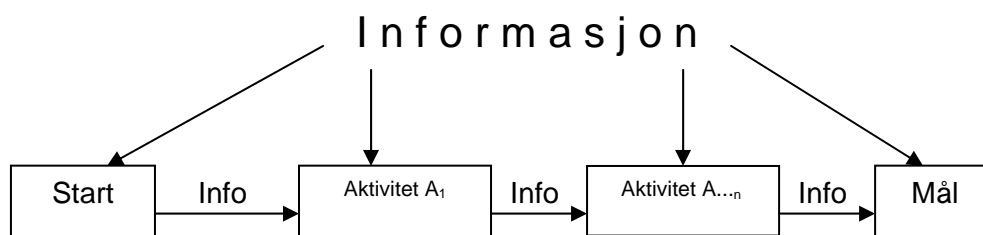
5.1.2. *Proessen fram til endelig kravspesifikasjon*

BRODD-rapporten var et viktig innspill og gav prosjektet et godt spark framover. Ikke minst var de optimistiske kostnadsanslagene på 13 millioner motiverende for videre arbeid. Likevel, UDI var fra begynnelsen svært skeptiske til BRODDs prisanslag for et nytt system og beregnet det til å koste mer i området 20 til 30 millioner kroner, beløpet de senere faktisk fikk bevilget (Justisdepartementet 1997b:3).

UDI hadde verken kapasitet eller ekspertise til selv å gjøre en slik gjennomgang (UDI 1997c), og forventet at bruk av eksternt konsulentselskap ville være ressursbesparende. I midten av april 1997, tre og en halv måned etter at BRODD-rapporten var ferdigstilt, formulerte derfor UDI en forespørsel om tilbud på utarbeidelse av kravspesifikasjon (UDI 1997a). Flere firmaer meldte sin interesse, men det må ha vært vanskelig å sammenlikne tilbudene, for UDIs oppsummering etter presentasjonsrunden viser at samtlige selskaper nok brukte et prosess-begrep uten at det nødvendigvis hadde samme innhold (UDI 1997b).

Andersen Consulting så teknologi som et verktøy til å forbedre kvaliteten på arbeidet, og systemutvikling var i grunnen det samme som organisasjonsutvikling. I Andersen Consultings vokabular var begrepet ”prosess” så innbakt at de kun gav det en overfladisk definisjon i kravspesifikasjonen, hvor en prosess var beskrevet som en kjede av aktiviteter (Andersen Consulting 1997:15). En asylsøknad kan brukes som eksempel. Prosessen hadde en definert start (mottak av søknad) og et definert mål (vedtak). Det skulle også være en definert kunde (asylsøker). Til og fra disse aktivitetene gikk det informasjonsflyt. Målet med datasystemet skulle være å støtte aktivitetene ved å strukturere informasjonsflyten. Prosessen ble definert ut fra start, mål og kunde og kunne derfor gå på tvers av avdelinger og etater (se figur 5.1).

Figur 5.1 Andersen Consultings prosessbegrep



Beskrivelsen av en prosess. Informasjon ses både som et resultat av aktiviteter i kjeden, men også tilført som resultater av aktiviteter som ikke er en del av kjeden. For eksempel er vedtak av asyl både et resultat av informasjon fra søker og saksbehandler(e), men også av informasjon fra lov- og regelutformende aktiviteter.

Til forskjell fra å formulere en teknologidrevet kravspesifikasjon ut fra eksisterende system, ville en slik fullstendig prosessanalyse koste mer for UDI, både med hensyn til penger og innsats. Men gevinsten ville bli merkbart større, argumenterte Andersen Consulting i et brev til UDI (Andersen Consulting 1997b).

Det er uklart hvordan deltakerne fra UDI selv definerte begrepet prosess. I evalueringen av tilbydere legges det nemlig vekt på at ”...ambisjonsnivået [skal] justeres noe dvs til bare å se på prosessene og ikke foreta en organisasjonsgjennomgang” (UDI 1997b). Likevel gikk evalueringen inn for å velge Andersen Consulting, til tross for at firmaet tidligere hadde tatt til orde for nettopp en grundig gjennomgang av arbeidsrutiner, teknologi og organisasjon (Andersen Consulting 1997b). Denne avgjørelsen kan

vitne om at UDI ikke helt forstod omfanget av en prosessgjennomgang, som kan anses som minst like detaljert som en organisasjonsgjennomgang (Hansen 2004 [intervju], Wiborg 2004 [intervju]). Hovedbegrunnelsen for valget var ”...mulighetene for samspill mellom prosessutvikling og databasedesign som vil kunne gi størst mulig effektiviseringsgevinster” (UDI 1997b). Likevel ble en nyansatt hos UDI tildelt rollen som spesialist og kontaktledd mellom konsulentselskap og UDI. Dette førte ifølge Andersen Consulting til at timeantallet måtte utvides, siden vedkommende ikke var produktiv i henhold til avtalen (Andersen Consulting 1997c). Det spørres derfor om UDI på dette tidspunktet forstod at etaten hadde en ganske annen forståelse av systemutvikling enn konsulentselskapet de brukte.

UDIs begreper om et nytt system var svært tekniske. Flyreg ble brukt som bilde på hva som var moderne, sannsynligvis fordi det var det nyeste av de to eksisterende systemer (UDI 1996a). Windows brukergrensesnitt ble imidlertid ganske snart synonymt med brukervennlighet (UDI 1996b). Det var også klart at systemet også skulle støtte saksbehandling i langt større grad enn hva som hadde vært tilfelle med FREMKON (UDI 1996a), og ”saksbehandlersystem” var snart et begrep (UDI 1996b), uten at det ble utdypet hvilken type saksbehandling systemet skulle støtte.

UDIs tanker om systemutvikling, som til dels kolliderte med Andersen Consultings prosessbegrep, kom til uttrykk i løpet av kravspesifikasjonsarbeidet. Arbeidet hadde vært i gang rundt to måneder, tre av fire milepæler var tilbakelagt og Andersen Consulting hadde presentert sin funksjonelt forholdsvis avanserte saksstyringsløsning. Ved milepæl tre fikk de kommentarer som gjorde at de la til et langt billigere og teknisk enklere minimumsalternativ, registerløsningen (Andersen Consulting 1997a). UDI og Andersen Consulting hadde svært forskjellig forståelse av hvilken pris det nye systemet skulle ha (Hirko 2003 [intervju], Hirko 2004 [intervju], Wiborg 2004 [intervju]). Arbeidet endret retning, og Andersen Consultings rapport ble et kompromiss mellom UDIs og Andersen Consultings syn på systemutvikling.

Inntrykket av ambisjonsnivået til ledelsen til UDI er i ettertid gitt følgende beskrivelse:

”Datakvalitet og driftskostnader, det ønsket man å gjøre noe med. Det var fokuset for mange, også på IT-siden. [Prosess]vinklingen med å måtte å gå i gang med et så

stort arbeid og få noe mer ut av det var nok interessant, men jeg tror det var en del litt mer halvhjertet holdning til det.” (Wiborg 2004 [intervju])

Kommunal- og arbeidsdepartementet, Justisdepartementet, Statens Datasentral, Politiets datatjeneste, Oslo Politikammer, Landsdelspolitikammer Østlandet, Asker og Bærum politikammer og Romerike politidistrikt var alle invitert til å delta i arbeidet med Andersen Consultings kravspesifikasjon. I hvor stor grad det skjedde og hvilke innspill de kom med er ikke dokumentert. Justisdepartementets Utlendingsavdeling var i hvert fall svært motivert til kravspesifikasjonsarbeidet. Oppildnet av BRODD-rapporten, utarbeidet Justisdepartementet allerede tidlig i 1997 en intern liste over ønsket funksjonalitet: Windows-teknologi for økt brukervennlighet, automatisk varsling, transkribering av navn, skanning og e-post. Justisdepartementet så flere fordeler med forholdsvis avansert funksjonalitet. Sørvisnivået i forhold til søkerne og Justisdepartementets kontrollbehov ville bli bedre ivaretatt (Justisdepartementet 1997a). Disse kravene ble gjentatt overfor Andersen Consulting (Justisdepartementet 1997d). Inntrykket Andersen Consulting fikk var at Justisdepartementet så mer i verktøyperspektivet på systemutvikling enn UDI gjorde (Wiborg 2004 [intervju]).

Andersen Consultings kravspesifikasjon som forelå 1. desember 1997, endte opp med å beskrive to systemalternativer. Det ene var billigutgave kalt registerløsning, det andre var et langt dyrere system kalt saksstyringsløsning. **Registerløsningen** var en teknologidrevet løsning, hvor det nye systemet i grove trekk skulle bygge på FREMKON, kun med en modernisering av grafisk grensesnitt og litt utvidet, men svært begrenset, funksjonalitet. Andersen Consulting beregnet den til å koste mellom 27 og 42 millioner, hvor gevinsten først og fremst ville ligge i reduserte driftskostnader. **Saksstyringsløsningen** var en løsning bygget på prosessanalyse slik Andersen Consulting selv hadde argumentert for. FREMKONs oppbygning ville dermed ikke være førende på prosjektet. På den måten var den sistnevnte løsningen både mer ambisiøs og mer arbeidskrevende, siden et nytt system så og si ville bli bygget fra grunnen. Denne løsningen med langt høyere nivå av funksjonalitet beregnet Andersen Consulting ville koste mellom 48 og 68 millioner. Gevinsten ville ikke ligge på driftssiden men på reduksjon i saksbehandlingstid og bedre kvalitet på arbeidet.

Rent konkret var det en saksflytmodul¹² som, ifølge Andersen Consultings rapport, skilte de to systemene fra hverandre. Denne modulen forbedret systemet som rapporteringsverktøy. Den ville gjøre det langt lettere å se hvor ressursene ble brukt internt, påpeke flaskehalser, få sikrere tall på restanser og å sikre at frister automatisk ble fulgt opp.

Lengden og kvaliteten på saksbehandlingen kunne påvirke antallet døgn på asylmottak og trivsel i UDI. Det skulle tilsi en satsing på saksstyringsløsningen. Hensynet til driftsutgiftene skulle tilsi en satsning på registerløsningen. Uansett løsning var prosjektet nå kommet opp i en størrelse som førte til problemer for Justisdepartementets planer for finansiering av prosjektet, og det var absolutt en interessekonflikt mellom de overordnede departementene.

Arbeidet med finansieringen av prosjektet løp parallelt med utarbeidelsen av kravspesifikasjonen. Kostnadsberegningene var i begynnelsen svært påvirket av BRODD-rapportens beregninger, spesielt var Justisdepartementet optimistisk med hensyn til anslagene. Kommunal- og arbeidsdepartementet var lunken, om ikke direkte avvisende til idéene fra Justisdepartementet og UDI. Justisdepartementet kan ha forutsett at forhandlingene med Kommunal- og arbeidsdepartementet kunne bli seige, for Justisdepartementet kom opp med en finansieringsplan som gjorde at Kommunal- og arbeidsdepartementet ikke trengte å bli involvert (Justisdepartementet 1997c). Med en kostnad på mellom 13 og 20 millioner kroner, mente Justisdepartementet at det ville gå an å finansiere systemet ved å flytte driften av FREMKON til Politiets datatjeneste. Politiets datatjeneste ville være i stand til å drifte systemet for en drøy tredel av dagens kostnad. Forutsetningen var imidlertid at innsparte midler ble øremerket til investeringer i et nytt system (Justisdepartementet 1997c). Det, sammen med en del omrokking på budsjettene, ville gjøre finansieringen mulig uten å gå veien om Stortinget. Det dukket imidlertid opp et par problemer:

Det ene problemet var at UDI ikke ville drifte FREMKON hos Politiets datatjeneste. På et møte med Justisdepartementet og Kommunal- og arbeidsdepartementet i slutten av juni sa UDI nei til en slik løsning og kom med flere mer eller mindre over-

¹² Saksflytmodul: En modul med funksjonalitet som styrer flyten i saksgangen mellom medarbeidere og holder rede på hvor i saksbehandlingen en sak befinner seg.

bevisende argumenter. UDI kan ha vært redd for at Politiet ikke ville øremerke de innsparte midlene til noe nytt system når FREMKON først var kommet i hus hos Politiets datatjeneste. Politiet hadde ikke ansvaret for statistikken, merket følgelig lite til den dårlige datakvaliteten og kan ha vært lite motivert for å utvikle et nytt system.

Justisdepartementets andre problem dukket opp mot slutten av Andersen Consultings prosjektperiode, da det ble klart at det nye systemet ville bli langt dyrere enn antatt, mellom 28 og 65 millioner, alt etter ambisjonsnivå. Dessuten ville ikke et nytt system bli særlig billigere å drifte, uansett ambisjonsnivå. Dermed forsvant både finansieringspakken, og deler av den tidligere argumentasjonen for å utvikle et nytt system ble sterkt svekket.

Til slutt bad Justisdepartementets Utlendingsavdeling justisministeren arbeide for en løsning (Justisdepartementet 1998): ”Så ble det vel spleiselag, mener jeg å huske. At man klarte å skaffe til veie noe på Justis-budsjettet og noe på Kommunal-budsjettet og statsrådene støttet hverandre og la litt trykk på saken.” (Fjeld 2004 [intervju])

Finansieringen var klar høsten 1998 (Stortinget 2004 [online]). UDI fikk bevilget 20 millioner kroner over Kommunal- og regionaldepartementets budsjett, altså syv millioner mindre enn Andersen Consulting hadde beregnet den aller enkleste løsning til å koste, ikke iberegnet risiko (som Andersen Consulting anbefalte man burde ta høyde for med 20 ekstra prosent). I desember samme år annonserte UDI etter tilbud på system, og i januar 1999 sendte direktoratet ut et utkast til revidert kravspesifikasjon på høring internt i UDI og til eksterne parter (UDI 1999b, 1999c).

5.1.3. Revidert kravspesifikasjon – innspill videre

Det påfølgende året mellom desember 1997 og januar 1999 ble Andersen Consultings kravspesifikasjon revidert parallelt med finansieringsarbeidet. Hvilke overveielser som ble gjort, har jeg ikke dokumentasjon på.

Den reviderte kravspesifikasjonen beholdt de fleste krav til funksjonalitet som Andersen Consulting hadde foreslått. I utlendingsmodulen, som særlig skulle brukes av ansatte i Juridisk avdelingen og som er fokus for denne oppgaven, ble det endog

lagt til funksjoner som skanning av dokumenter og tilkopling til IKT-systemer i Schengen-samarbeidet (UDI 1999h).

Stort sett ser det ut som UDI beholdt kravene knyttet til Andersen Consultings dyre saksstyringsalternativ. UDI sendte ut et utkast til høring hos deltakerne. Kravspesifikasjonen fra Andersen Consulting med kostnadsberegninger skal ikke ha vært vedlagt (Fossan 2004 [intervju]). Det må derfor ha vært umulig for de andre deltakerne i prosjektet å se at UDIs kravspesifikasjon forholdt seg til ambisjoner i nedre del av Andersen Consultings dyreste løsning (til en kostnad på cirka 50 millioner kroner), men kun hadde midler til å realisere et system billigere enn Andersen Consultings aller enkleste alternativ. Det har vært umulig å få et klart svar fra noen av kildene om hva grunnlaget var for UDIs beregninger i den reviderte kravspesifikasjonen. På direkte spørsmål om hvorfor de hadde beholdt alle elementer i den reviderte løsningen, inkludert saksflytmodulen (som var den synlige forskjellen mellom Andersen Consultings to alternativer saksstyringsløsning og registerløsning), var svaret:

”Vi valgte ikke den ene eller den andre foreslåtte løsningen. Vi gikk gjennom kravspesifikasjonen de hadde og prøvde å få med det så mye som vi bare kunne i en kravspesifikasjon. Saksflytløsningen er jo i og for seg med i DUF, så den hadde vi med.” (Hirko 2004 [intervju]).

Jeg tolker dette utsagnet dit hen at UDI visste at det ville være vanskelig å realisere direktoratets systemambisjoner innenfor budsjettet de var tildelt, men at det ikke skadet å prøve seg.

Det var stor variasjon blant aktørene hva gjaldt responstid på utkastet. I en uformell tilbakemelding fra Juridisk avdeling i UDI var det kun få merknader til kravspesifikasjonen, og de var primært knyttet til hvilke typer data¹³ systemet skulle inneholde, for eksempel om asylavhør skulle registreres og hvor detaljerte kodeverkstabellene skulle være. Krav til funksjonalitet¹⁴ var heller få og vage (UDI 1999d). Tilbakemeldingene fra Justisdepartementet, Politiets datatjeneste og Kommunal- og regionaldepartementet kom senere og inneholdt ikke noen begrensninger i kravene til funksjo-

¹³ Data er her definert som informasjon som skal legges inn i og bearbeides av IKT-systemet.

¹⁴ Funksjonalitet er her definert som måter teknologien behandler data for å gjøre det lettere å forstå og gjøre nytte av den.

nalitet. Justisdepartementet ville tvert imot utvide kravene om funksjonalitet til å omfatte lagring av bilder til utreisekontroll (Justisdepartementet 1999). Justisdepartementet hadde i tillegg synspunkter på vegne av Politiet som var av mer prinsipiell karakter. De gjaldt blant annet innsyn i regelverksdatabasen, noe Politiet hadde ønsket lenge, og lagring av fingeravtrykk, noe Politiet ikke så meningen med at UDI gjorde når Kripos hadde et fingeravtrykksregister.

Politiets datatjenestes tilbakemelding inneholdt stort sett kritiske bemerkninger til UDIs evne til å opptre profesjonelt som bestiller. Den ene var at UDI ikke fulgte opp sitt eget mål om å kunne videreutvikle systemet med å stille krav om utviklingsverktøy og database. Den andre var at spesifikasjonen ikke sa noe bestemt om i hvilken grad systemet skulle nyutvikles eller kjøpes som ferdige deler. Disse argumentene bygde opp rundt Politiets datatjenestes eget krav, de ønsket ikke å være på nett med UDI. Forslaget til løsning var å lage en egen kopi til Politiet med en toveis replikering (ett av de problemene prosjektet skulle løse!) (Politiets datatjeneste 1999). Kommunal- og regionaldepartementet (1999) hadde kun korte kommentarer.

Aller sist, nærmere tre uker etter svarfristen, kom noen få innspill fra oslopolitiet som stort sett gikk på å gjøre hverdagens oppgaver enklere (Oslo politidistrikt 1999).

Statistisk sentralbyrå hadde tidligere ønsket endringer i FREMKON som ikke var teknisk gjennomførbare. I forbindelse med revidering av kravspesifikasjonen dukket det opp en lang liste over variabler, variabelverdier, funksjonalitet og kodeverkstiltak som var nødvendige for å få den ønskede datakvaliteten til rapporter og statistikker (Statistisk sentralbyrå 1999).

Justisdepartementets og UDIs Juridiske avdelings ønsker ble stort sett tatt til følge, også merknadene som kom fra Justisdepartementet på vegne av Politiet. Innspill fra Politiets datatjeneste og oslopolitiet direkte, førte *ikke* til endringer i den endelige kravspesifikasjonen. Dette har jeg tolket som at UDI nærte en skepsis til Politiet. Inntrykket er at etatene hadde forskjellig syn på kontrollbehov og overvåking av utlendinger i Norge (Hansen 2004 [intervju]). Det kan forklare hvorfor alle spørsmål knyttet til personvern og tolkning av lover og regler på utlendingsområdet var svært følsomme temaer. Kravspesifikasjonen var av såpass generell karakter at det er vanskelig å se

hvordan de detaljerte kravene fra Statistisk sentralbyrå kunne bli tatt til følge. Statistisk sentralbyrås aktive medvirkning senere i prosessen viser imidlertid at de ble hørt.

5.1.4. *Oppsummering av kravspesifikasjonsarbeidet*

Arbeidet med kravspesifikasjonen viste tydelig at aktørene hadde svært forskjellige utgangspunkt:

1. *Metode i arbeidet med kravspesifikasjon.* UDI stod for en teknologidrevet og Andersen Consulting stod for en organisasjonsdrevet metodikk. Justisdepartementets Utlendingsavdeling helte mest mot Andersen Consultings metodikk uten å ha et helt edruelig forhold til kostnadene.
2. *Forskjellig bruk av systemet,* hvor fagavdelingene internt i UDI og Politiet primært hadde bruk for et saksbehandlingsstøttesystem og Kommunal- og regionaldepartementet og Justisdepartementet ønsket et system til kontroll og statistikk.
3. *Motstridende interesser med hensyn til bruk og betaling av systemet.* Mens UDI, Politiet og Justisdepartementet skulle bruke systemet i saksbehandlings- og kontrolløyemed, stod Kommunal- og regionaldepartementet for betalingen.

Den reviderte kravspesifikasjonen var i prinsippet en omarbeiding av Andersen Consultings kravspesifikasjon, og det tok om lag halvannet år før den var ferdig. Elementer fra begge Andersen Consultings alternativer ble brukt, men alt i alt var det krav formulert i beskrivelsen av Andersen Consultings dyreste alternativ som ble med over i UDIs eget forslag til system. Dette systemet oppfylte kravene til et moderne saksbehandlings- så vel som styringssystem. UDI sløffet derimot Andersen Consultings prisestimat i sin reviderte kravspesifikasjon (naturlig nok, siden dette var et dokument som skulle sendes ut til tilbydere). Men i og med at Andersen Consultings kost/nyttekalkyler ikke ble lagt ved den reviderte rapporten (Fossan 2004 [intervju]), fikk ikke de andre deltakerne i prosessen se noe annet bilde av hva som var mulig å gjennomføre enn det UDI presenterte.

5.2. Valg av leverandør

Etter å ha produsert en kravspesifikasjon og sikret finansiering, stod valg av leverandør for tur. Det formelle valget ble vedtatt på konstitueringsmøtet for styringsgruppa 24. mars 1999 (UDI 1999g). UDI og systemleverandøren Computas skrev under kontrakt 14. mai 1999 (UDI 1999k) som tok utgangspunkt i Statens standardavtaler for IT-anskaffelser. Kontraktsdokumentet blir brukt som beskrivelse av beslutningspunktet ”valg av leverandør”. Under tiden at kontrakten ble framforhandlet, gjennomførte Computas et forprosjekt med start i midten av april som skulle føre til en ferdig prosjektspesifikasjon¹⁵ 15. juni.

5.2.1. Aktørene i valg av leverandør

Proessen ved valg av leverandør var dominert av UDI og systemleverandøren Computas. Jeg har ikke funnet dokumentasjon på avgjørende innspill fra andre aktører før vedtaket ble fattet i styringsgruppa.

- *UDI* var først og fremst opptatt av firmaenes størrelse, pris og hvor godt løsningen var relatert til UDI (UDI 1999e). Behovene til resten av utlendingssektoren ble ikke berørt.
- *Computas*¹⁶ var både produsent- og konsulentselskap. De skulle både selge sitt eget produkt, Sara, og selge kompetanse til å utvikle et system tilpasset UDIs behov.
- *Politiets datatjeneste* hadde varierende erfaring med Computas i forbindelse med egne systemer.
- Proessen med valg av leverandør ble indirekte påvirket av *Statskonsult* som forvalter av *Statens standardavtale for IT-anskaffelser. Avtale om utvikling av programvare*. Avtalen er formulert for å sikre Staten som kunde ved utvikling av datasystemer.

¹⁵ Prosjektspesifikasjon: Rapport med detaljert beskrivelse av hvordan leverandøren vil utvikle et system som blant annet møter kravene i kravspesifikasjonen.

¹⁶ Computas startet opp i 1985 og sysselsatte i januar 2003 135 personer, hvor 85% av dem hadde utdanning tilsvarende mastergrad/sivilingeniør eller høyere (Computas 30.08.2004 [online]).

5.2.2. *Proessen fram til valg av leverandør*

UDI annonserte forespørsel om tilbud på utvikling av systemet uken før jul 1998. Av til sammen 21 firmaer ble de seks mest aktuelle invitert til videre presentasjoner. Allerede på dette tidspunktet var Computas i tet blant tilbyderne (UDI 1999c).

I kvalifiseringstilbudet til UDI presenterte *Computas* (1999a) sitt eget varemerke Sara, presentert som kunnskapsbasert støtte av arbeidsprosesser. Computas' systemer var skreddersøm av modeller for data (hvilke data som skal lagres), brukergrensesnitt og funksjonalitet i hvert enkelt prosjekt (ibid: 8). Kunnskap (om for eksempel lover, forskrifter og framgangsmåte i saksbehandlingen) skulle formaliseres og spres til alle brukerne av systemet. Dette ville legge til rette for mer ensartet og kvalitetsmessig riktig utførelse av arbeidsprosesser. Utviklingsmetodikken beskrev Computas som iterativ. En slik arbeidsmetodikk betyr i praksis at spesifisering¹⁷ av systemets moduler skjer parallelt med utviklingen. Dette i motsetning til å ferdigspesifisere funksjonaliteten for deretter å utvikle systemet. Tanken er at utvikleren i løpet av arbeidet skal kunne teste funksjonalitet, rette opp feil og velge løsninger i samarbeid med kunden. Dette var i kontrast til Politiets datatjenestes innspill til kravspesifikasjonen om å overveie bruk av masseproduserte elementer i deler av systemet. Computas hadde også forslag til en egen økonomisk modell for arbeidet, nemlig *rammestyring* (ibid.: 53). Denne modellen ble beskrevet som at UDI satte en øvre kostnadsramme for arbeid utført av Computas. Rammen ville deretter estimeres av Computas basert på kunnskap om oppgavens omfang. Partene skulle så i fellesskap prioritere hvilken funksjonalitet det var ønskelig og mulig å realisere.

UDI fant spesielt modellen for økonomisk rammestyring interessant (UDI 1999c). Firmaet beholdt tydelig sin sterke stilling i konkurranse med store firmaer som Merkantildata, Cap Gemini og Posten SDS. I midten av mars foreslo derfor UDIs IT-avdeling at Computas skulle utarbeide prosjektspesifikasjon (UDI 1999e). Selv om behovene til utlendingsområdet i vid forstand ikke ble nevnt i evalueringene (Computas' styrke var primært at systemet var UDI-relatert), var ett av argumentene for å velge Computas som leverandør, at firmaet hadde levert BL96 til Politiet. Dette argumentet

¹⁷ Spesifisering: Svært detaljrik beskrivelse av modulen eller applikasjonens funksjonalitet.

har flere ganger i ettertid vært framhevet som praktisk, siden Politiet er en stor bruker av DUF (UDI 1999g, Hirko 2004 [intervju]). I den interne evalueringen ble imidlertid BL96 nevnt på linje med et annet system Computas hadde utviklet for Trygdeetaten. Politiet, som framtidig bruker av Flyfrem, ble ikke brukt som argument for å velge Computas.

Det siste, og kanskje viktigste, argument for valget av Computas viste seg å handle om pris i forhold til ytelse. Mens Andersen Consulting mente det ikke var mulig å gjøre annet enn et lappearbeid på eksisterende system, tilbydde Computas å nyutvikle et komplekst prosessbasert kunnskapssystem til under prisen til Andersen Consultings mest beskjedne alternativ.

Det er vanskelig å si om Computas til fulle forstod hvor krevende det ville bli å utvikle et system på tvers av etater, da de gikk inn i prosjektet. Kvalifiseringstilbudet og tilbudet om forprosjekt fra Computas (1999a, 1999b) omtalte UDI som primær bruker av systemet. Resten av utlendingssektoren ble overhodet ikke nevnt. Det til tross for at anbudsbrevet ettertrykkelig fastslo at systemet skulle brukes av både UDI, Politietaten og Justisdepartementet (UDI 1998a). Det generelle inntrykket fra Computas-kildene tilsier at Computas nok var litt uforberedt på at UDI som bestiller ikke alene hadde beslutningsmyndighet på en rekke viktige områder. Det er kanskje ikke så merkelig, siden styringsgruppa ennå ikke var konstituert da Computas formulerte tilbudet sitt. UDI og Computas skrev kontrakt, med mulighet for oppsigelse etter spesifikasjonsfasen (ferdig prosjektspesifikasjon) (UDI 1999k). Kontrakten ble altså underskrevet da arbeidet med prosjektspesifikasjonen allerede hadde pågått i over en måned. Jeg har ingen dokumentasjon, verken skriftlig eller muntlig på hvordan kontraktsforhandlingene forløp.

Styringsgruppa ble etablert i forbindelse med valg av leverandør. UDI var grundig representert med sine tre avdelingsdirektører. Ellers var Justisdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet representert på avdelingsdirektørnivå, og det skulle stille en avdelingsleder fra Politiets datatjeneste. På listen over deltakelse i styringsgruppa i invitasjonsbrevet (UDI 1999f), var Politiet ikke nevnt. Senere er det uttalt at gjentatte oppfordringer fra UDI og Politiets datatjeneste, ikke resulterte i deltakelse (Fossan 2004 [intervju]). Politiet stilte først med egen representant våren 2001,

etter at Politidirektoratet var etablert (UDI 2001). Justisdepartementets Utlendingsavdeling og Kommunal- og regionaldepartementet var også representert i styringsgruppa. Kildene sier ikke noe om hvordan styringsgruppa forholdt seg til kontrakten før Computas og UDI skrev under. Det var planlagt å avholde flere styringsgruppemøter i den tiden, uten at jeg har dokumentasjon på dem.

5.2.3. *Kontrakten*

Selve kontrakten bygget på ”Statens standardavtale for IT-anskaffelser”. Kontrakten bestod av en del med alminnelige bestemmelser og 13 obligatoriske bilag¹⁸. Hoveddelen legger generelle føringer på utviklingsarbeidet, men det er bilagene som er viktige. Bilagene forteller hva for et prosjekt dette var, i og med at de forteller hvordan prosjektet skulle være organisert og hvilke roller avtalepartene skulle ha i prosjektet. Ifølge Statskonsult ([online] 13.03.2004) er avtalen beregnet for spesialutvikling av programvare/systemer og installasjon av programvare. Den skal sikre at leverandøren faktisk utvikler et system som dekker behovene kunden har gitt uttrykk for i sin kravspesifikasjon. Avtalen baserer seg på tett samarbeid mellom kunde og leverandør, med kunden som sjef. Kunden hadde i denne kontrakten klare rettigheter med hensyn til at leverandøren sørget for nok ressurser til oppgaven, både kvalitative og kvantitative. I et utviklingsprosjekt vil det i stor grad handle om å bruke mange nok kvalifiserte personer. Det var mindre entydig hvilke forpliktelser UDI som kunde hadde. De alminnelige bestemmelsene ble imidlertid endret i til dels betydelig grad. Tre eksempler illustrerer dette:

1. Kontrakten ble endret slik at den ble mindre entydig med hensyn til hvilken spesifikasjon, kundens kravspesifikasjon eller leverandørens spesifikasjoner, som skulle gå foran i tilfelle strid (1999:4, bilag 12:3)
2. Kontrakten ble også mindre entydig med hensyn til leverandørens forpliktelser og kundens rettigheter i forhold til framdrift (1999:8, bilag 12:4)

¹⁸ Liste over avtalens bilag legges ved oppgaven.

3. I et avsnitt om håndtering av mangler ble det føyd til at kunden ikke kunne påberope seg feil eller mangler som skulle vært avdekket under godkjenning av tidligere delleveranser (1999:15, bilag 12:6).

I et iterativt prosjekt betydde det at kunden alltid måtte ha full oversikt over helheten så vel som delene. Hoveddelens klare intensjon om fast pris på systemet og leverandørens fulle ansvar for de problemer som måtte dukke opp, ble altså moderert noe. UDI og Computas hadde fra dette punkt felles ansvar for at systemet skulle utvikles innenfor rammene av kravspesifikasjonen og til avtalt tid. Ansvarsfordelingen mellom de to var imidlertid uklar.

Kontraktens 13 bilag handlet om blant annet tekniske krav og pris samt forpliktelser i forhold til organisering og opplæring i prosjektet. I denne sammenhengen er spesielt bilagene fem og sju interessante.

Bilag 5 handlet om kundens (dvs. UDIs) deltakelse i blant annet spesifiseringsfasen. Dette punktet ble overflatisk behandlet utover det at UDI forpliktet seg til å yte ”bistand” i spesifiseringsarbeidet. Dokumentet sier ikke noe om hvor mange timer og i hvilken form denne bistanden skal være. Bistand fra andre deltakende etater ble ikke berørt, og ansvaret for deltakelse hvilte på UDIs prosjektleder. UDI skulle også ha ansvar hvis 3. part skulle bringes inn i prosjektet (UDI og Computas 1999, bilag 5). Hva en 3. part kunne være, sa ikke kontrakten noe om.

Kontrakten gav også klare retningslinjer om hvordan utviklingsarbeidet skulle organiseres:

Styringsgruppa skulle ifølge kontrakten ”...sette premisser for prosjektet, og ved definerte sjekkpunkter i forhold til prosjektplanen følge opp status og eventuelt korrigere kursen” (UDI og Computas 1999, bilag 7:2).

Brukergruppene var sammensatt av fagpersoner og skulle formidle saksbehandlingspraksis i detalj, slik at alle viktige arbeidsprosesser ble dekket av det nye systemet. Opprettelse og deltakelse av brukergrupper ville være avhengig av hvilke moduler og funksjonaliteter som var under utvikling (Ibid:2) Brukergruppene var altså ment å delta med varierende intensitet og sammensetning i løpet av prosjektet. De skulle ifølge prosjektspesifikasjonen også kritisere prototyper på systemet, både når det gjaldt utseende og funksjonalitet.

Prosjektgruppa skulle gi ”...faglige avklaringer omkring doménekunnskap og arbeidsprosesser, og innspill til systemets utforming” (Ibid:3). Prosjektgruppa skulle også ha ansvar for koordinering av brukergruppene. Det var ingen klare retningslinjer om hvem som skulle være med i prosjektgruppen.

Computas satte fram krav om deltakelse i alle tre typer grupper. Computas deltakelse i styringsgruppa var direkte i strid med kontraktens intensjoner om at kunden skulle ha overordnet styring.

5.2.4. *Oppsummering av prosessen med valg av leverandør*

Evaluering og innstilling av leverandør ble gjort av UDI; jeg har ikke dokumentasjon på at andre aktører i prosjektet ble hørt. Mye tyder derfor på at leverandørene primært ble bedømt på grunnlag av hvor godt de relaterte til UDIs oppgaver og virkelighet, hvor Computas’ løsning ble vurdert til å relatere best. Andre etaters behov eller forpliktelser ble ikke berørt, og løsning på eventuelle problemer med deltakelse fra alle involverte parter ikke presisert. Valget av Computas fikk konsekvenser for utviklingsmetodikk og økonomisk modell, som ikke alltid harmoniserte med fastpriskontrakten som Statskonsult forvaltet.

Resultatet ble en skriftlig avtale som gjorde UDI og Computas felles ansvarlige for at systemet kom i mål. Den var imidlertid ikke entydig med hensyn til hvem som var ansvarlig for å finne løsninger på problemer som måtte dukke opp underveis

5.3. Vedtak om endelig prosjektspesifikasjon

Før det var aktuelt å begynne å utvikle systemet, var det behov for en prosjektspesifikasjon. Den skulle gi en detaljert beskrivelse av prosjektet basert på kravspesifikasjonen: omfanget, grunnleggende funksjonalitet, kriterier for prioritering, forslag til teknologiske valg, risikoberegning, en plan for prosjektet og beregning av omfanget av nødvendig arbeid. Arbeidet med prosjektspesifikasjonen ble beregnet til seks arbeidsuker, pågikk parallelt med kontraktsforhandlingene, og varte fra midten av april til 15. juni. Prosjektspesifikasjonen ble presentert i et styringsgruppemøte 30. juni (UDI

1999m), og formelt bekreftet godkjent i et brev til Computas 27. juli 1999 (UDI 1999n), en drøy måned etter at den var ferdigstilt.

5.3.1. *Aktørene i arbeidet med prosjektspesifikasjon*

- Selv om *Computas* hadde fått tilslag for å lage prosjektspesifikasjon, hadde UDI ikke forpliktet seg til å bruke *Computas* til utvikling av systemet. Muligheten for at selve utviklingsoppdraget kunne bli satt bort, kan derfor ha bidratt til at *Computas* kom med mer optimistiske anslag enn det reelt var grunnlag for.
- *UDI* arbeidet under budsjett- og tidspress og måtte være i gang med prosjektet høsten –99 (Hirko 2004 [intervju]). Det skulle nok ekstreme konklusjoner til i prosjektspesifikasjonen før *Computas* ikke fikk utviklingsoppdraget. UDI hadde bestemt seg.
- I forbindelse med et effektiviseringsprosjekt kom *Statskonsult* til å delta også i Flyfrem-prosjektet på oppdrag av UDI.
- Jeg har svært lite dokumentasjon om andre aktører. Levninger vitner om kontakt mellom *Computas* og *Skattedirektoratet* (*Computas* 1999c), mellom *Computas* og UDIs *Juridisk avdeling* (UDI 1999j) og mellom *Computas* og Politiet (Hirko 2004 [intervju]).

5.3.2. *Proessen fram til vedtak om endelig prosjektspesifikasjon*

Kontrakten om å utarbeide prosjektspesifikasjonen ble undertegnet av partene 9. april 1999. Fristen for spesifikasjonen var 15. juni, og *Computas* startet det hektiske arbeidet i månedsskiftet april/mai. Tiden var svært knapp, spesielt med tanke på at: ”Du vil ikke finne et eneste selskap i Norge som *kan* utlendingsforvaltningen”, ifølge en kilde i styringsgruppa (Fjeld 2004 [intervju]) som viser til kompleksiteten i saksbehandlingen.

Jeg har ikke tilgang på dokumentasjon om hvordan arbeidet med prosjektspesifikasjonen forløp, men ifølge muntlige kilder arbeidet *Computas* med brukerrepresentanter og forskjellige typer dokumentasjon og rapporter fra tidligere prosjekter (Strand 2004 [intervju] og Hirko 2004 [intervju]).

Prosjektspesifikasjonen ble produsert parallelt med to andre aktiviteter i UDI:

For det første skulle UDI flytte fra Lysaker til et nybygg i sentrum av Oslo juli 1999. UDI måtte derfor ha prosjektspesifikasjonen i hende 15. juni, for å kunne behandle den før flyttingen og dermed komme i gang med prosjektet samme høst.

For det andre ble det satt i gang et effektiviseringsprosjekt i UDI (1999i). Statskonsult fikk i oppdrag å bistå UDI med forslag til reduserte saksbehandlingstider, og UDI var rede til å gå radikalt til verks. Hele 1999 skulle gå med til å utrede tiltak for gjennomføring 2000 (Statskonsult 1999a). Enkle saker skulle skilles fra kompliserte, noe som året etter førte til en deling av Juridisk avdeling i Asyl- og Oppholdsavdeling. Det var litt uklart om oppdraget også skulle omfatte bistand i Flyfrem-prosjektet. Statskonsult ble imidlertid tidlig en viktig deltaker i Flyfrem (Statskonsult 1999c). Det var først og fremst på områdene effektivisering i forhold til arbeidsprosesser og statistikk som Statskonsult ble bedt om å bidra (Statskonsult 1999b). Statskonsult var involvert i arbeidet med kodeverket (som er direkte knyttet til DUF som statistikk-redskap) (Statskonsult 1999c). Jeg har ikke dokumentasjon på om Statskonsult deltok i modellering av arbeidsprosesser.

I hele 1999 var altså Statskonsult og Computas inne i det som i utgangspunktet var to forskjellige prosjekter, men som hadde felles problemstillinger. Statskonsults rolle var litt forvirrende, hvilket prosjekt deltok de egentlig i, spurte en deltaker sin kollega i Statskonsult (Statskonsult 1999b). De ansatte i Juridisk avdeling hadde ikke helt oppfattet hva oppdraget til Computas gikk ut på, om også de arbeidet med effektiviseringsprosjektet, og de ønsket et informasjonsmøte (UDI 1999j). Et fåtall av de som var med og assisterte Computas, var med da kravspesifikasjonen ble utarbeidet. Leverandøren betegner tilgangen på ressurser fra JURA i prosjektspesifikasjonsarbeidet som god, mens ressurstilgangen var lite tilfredsstillende fra de andre fagavdelingene. Den vanskelige ressurstilgangen for spesielt Integreringsavdelingen skyldtes et sammenfall av prosjektspesifikasjonsarbeidet og Kosovo-krisen, hvor avdelingen måtte behandle et uvanlig stort antall flyktninger og asylsøkere (Strand 2004 [intervju]).

Computas' kontakt med UDI internt var intens i prosjektperioden, med mange intervjuer: "Med noen [arbeidsprosesser] gikk vi dypdrilling for å se hva består en

prosess av, helt ned på detaljnivå, mens med de andre foretok vi analogisk estimering¹⁹.”(Strand 2004 [intervju])

Leverandørens inntrykk etter innsatsen var at det var forskjellig syn på hvilken type system utlendingsområdet hadde behov for. Ledelsen, Statskonsult og Statistisk sentralbyrå gav inntrykket av å være mest opptatt av det nye systemet som statistikk- og rapporteringsverktøy. Altså en forbedret database for å hente ut statistikk. Saksbehandlerne ønsket et nytt saksbehandlingssystem, og enkeltpersoner innen Juridisk avdeling drev på for å få en mest mulig avansert støtte til saksbehandlingen (Strand 2004 [intervju]).

Eksterne deltakere fikk ingen åpning for innspill i forbindelse med prosjektspesifikasjonen, slik de fikk med kravspesifikasjonen (Fossan 2004 [intervju]). Jeg har heller ingen referater fra styringsgruppemøter i prosjektiden. Planen var å avholde tre stykker (UDI 1999f). Dette kan imidlertid skyldes at dokumentasjonen ikke er bevart, siden det ble innkalt til et styremøte i slutten av juni som jeg ikke har referat av (UDI 1999l).

5.3.3. *Prosjektspesifikasjonen*

Prosjektspesifikasjonen var på 76 sider med to vedlegg. Vedlegg A var en 72 siders beskrivelse av de 54 arbeidsprosessmodeller Computas hadde utviklet primært sammen med UDI. Vedlegg B var en prosjektplan over 12 sider med oversikt over milepæler for alle modulene.

Computas utdypet systemets grunnleggende funksjonalitet med et eksempel fra saksbehandling i UDI. Arbeidsprosessene var samlet i moduler ut fra kriteriet om nærhet i saksområdet først (1999d:16), for så å deles opp etter brukersted og føringer som eksisterende systemer la (ibid:7). I praksis betydde det at modulene ble delt opp langs med organisasjonsgrensene.

Idéen var å lage et standardiseringsverktøy ved å benytte seg av iterativ utviklingsmetodikk. Computas skulle komme med det de i tilbudet kalte ”...hyppige leve-

¹⁹ Analogisk estimering: Beregning ut fra en hypotese om at to eller flere arbeidsprosesser er sammenliknbare med tanke på funksjonelt omfang og utviklingskostnad, og at de derfor kan estimeres tilsvarende (Strand 2004 [intervju]).

ranser av avgrensede mengder funksjonalitet” (1999b:9). I praksis skulle Computas i tett samarbeid med kunden prøve ut innspill i form av prototyper²⁰, for så utvikle en modul i trappetrinn. Systemutvikling skulle dermed være en læringsprosess. Utviklerne skulle lære om UDI og brukerne lære om Flyfrem. Dette ville gjøre innføringen av systemet mindre kostbart. Det ville imidlertid koste UDI mer ressurser i utviklingsperioden.

Videre ble det presentert en visuell modell av hvordan systemet ville støtte en bestemt arbeidsprosess. Alle prosessens sju aktiviteter ble gjennomgått med forslag til ulike typer kunnskapsstøtte til hver aktivitet. Likevel er det hevdet i ettertid at prosjektspesifikasjonen kun kan sies å ha presentert generell funksjonalitet. Fra et saksbehandlersynspunkt gav den ikke et sannferdig bilde av kompleksitetsgraden til oppgaven (UDI-informant 2004 [intervju]).

Flere tekniske spørsmål ble tatt opp med hensyn til systemets oppbygging, og flere risikofaktorer ble gjennomgått, blant annet spørsmål om konsesjon, sammen med risiko knyttet til infrastruktur og teknologivalg. Også risiko knyttet til organisering av prosjektet ble påpekt.

En risiko var knyttet til *kundens medvirkning*: Prosjektet kunne bli påvirket av UDIs varierende arbeidsbelastning (internasjonale kriser osv.). Computas ønsket derfor kompetente brukerrepresentanter med beslutningsmandat.

En annen risiko gjaldt *ulike faglige perspektiver* som kunne resultere i alt for omfattende diskusjoner om form og innhold i systemet. Computas ville derfor avklare kodeverket tidlig i prosjektet.

Kundens medvirkning var tydeligere redegjort for i prosjektspesifikasjonen enn i kontrakten. For planleggings- og spesifiseringsfasen regnet Computas med deltakelse fra brukergruppen 20-40% i 1-2 dagsverk (1999d:63). Slik jeg leser den, beskrev kontrakten altså systemplanlegging for hver modul tilsvarende mellom minimum 1,5 og maksimum 6 timer per uke per brukerrepresentant fra UDI. Anslaget som i realiteten skal ha vært brukt var mellom 8 og 16 timeverk per uke (Strand 2004 [personlig kor-

²⁰ Prototype: En prøve på en funksjonalitet eller et utseende, for å visualisere for kundene hvordan utvikleren hadde tenkt.

respondanse]). Det betyr altså at en endte opp med å bruke cirka tre ganger så mange timeverk enn det jeg mener var avtalt.

Spesifiserings- og planleggingsfasen var beregnet til fire uker for hver modul. Prosjektspesifikasjonen gikk ikke i detalj med hensyn til brukergruppens medvirkning. Derfor er det litt uklart hva de var ment å bidra med i utarbeidelse av faglige rammer for systemet. Det viktigste er imidlertid at Computas i prosjektspesifikasjonen ikke hadde med en forutsetning om deltakelse i styringsgruppa, mens selskapet hadde den med i kontrakten.

Prosjektspesifikasjonen ble presentert for styringsgruppa på et møte i slutten av juni. Det virker ikke som at styringsgruppa hadde noen som helst innvendinger til verken prosjektet eller estimatene. Det eneste var at det valgte programmeringsspråket, Smalltalk, kunne by på problemer, siden ikke mange i bransjen hadde kompetanse på dette språket. Så langt jeg kan se, ble det ikke reagert på den interne ressursbruken rapporten la opp til (UDI 1999m). Prosjektlederen fra Computas har i ettertid uttalt at styringsgruppa ikke virket informert, og under presentasjonen av prosjektspesifikasjonen var det som ”å prate til en død vegg” (Strand 2004 [intervju]).

5.3.4. Oppsummering av arbeidet med prosjektspesifikasjonen

Arbeidet med prosjektspesifikasjonen gikk i rekordfart, og noen prosesser fikk ikke den nødvendige oppmerksomhet (Strand 2004 [intervju]). Alt i alt lå det i kortene (med bruk av iterativ utviklingsmetode) at den detaljerte spesifiseringen måtte gjøres i løpet av utviklingsarbeidet.

Dette kan betegnes som et iboende paradoks i systemutvikling. For mange detaljer for tidlig gir masse arbeid som senere kanskje må forkastes når systemet testes ut. For få detaljer gjør det vanskelig for beslutningstakere, som i dette tilfellet både manglet kunnskaper om teknologi så vel som detaljert saksbehandling, å bedømme omfanget av oppgaven som skal løses. Det er trolig at Computas hadde et visst begrep om det tekniske omfanget av oppgaven som lå foran dem, men manglet innsikt i det som skulle bli systemets faglige innhold. Ledelsen på sin side hadde nok ikke begreper verken om de tekniske eller de faglige utfordringene som lå foran dem. Det var derfor

svært usikre estimer av hvor mye innsats som krevdes til prosjektet, både fra UDI og fra Computas.

Uansett ble prosjektspesifikasjonen (innbundet i svart lær, derfor kalt ”svarte-boka”) toneangivende for det videre arbeidet; en bok det stadig ble slått opp i under utviklingen av modulene, for å sikre at bredden av funksjonalitet var sikret i henhold til opprinnelig plan (Hansen 2004 [intervju], UDI-informant 2004 [intervju]).

6. Tredje fase: Utviklingsprosess

6.1. Bestemme rammen for tre moduler for Juridisk avdeling

Utviklingsprosessen var delt inn i ni milepæler som til sammen skulle dekke en prosess på 24 uker for hver modul. Modulene skulle delvis utvikles parallelt, delvis hver for seg (Computas 1999d:64). For alle modulene beskriver jeg milepælene M1 og M2 – oppstart og detaljspesifisering, prioritering og utarbeiding av akseptanseplan²¹. I denne fasen av prosjektet måtte beslutninger fattes om hvilke data som skulle behandles av systemet og omfanget og nivået for funksjonaliteten. Arbeidet var typisk ment å være i cirka fire uker per modul. De tre modulene som Juridisk avdeling primært skulle bruke var:

JURA 1. Modulen dekket tre hovedområder: Mottak og registrering av søknad, fordeling av sak og forberedelse av sak. Oppstarten for JURA 1 var 8. oktober 1999 (Computas 1999f). Det tok nærmere fem måneder mellom oppstart og da rammen for modulen reelt ble lagt, ved at spesifikasjonen fikk et vedlegg (Computas 2000c). Oppgaven dekker perioden mellom oppstart og ferdig spesifikasjon med vedlegg.

JURA 2. Modulen dekket tre hovedområder: Håndtering av vedtak og beslutninger, støtte arkivets arbeid og håndtering av firmagrupper og frittstående grupper. Oppstart for JURA 2 var 18. januar 2000 (Computas 2000a), med ferdig spesifikasjon 7. februar 2000. Oppgaven dekker spesifikasjonsperioden.

JURA 3. Dette var en typisk restmodul som behandlet oppgavene som ikke passet i de andre modulene. Modulen dekket fire hovedområder: Asylsaker, avslag og utvisning, koordinering av overføringsflyktninger og samordning av praksis. JURA 3 hadde oppstart helt i begynnelsen av mai 2000 (UDI 2000d) med ferdig spesifikasjon 5. juli samme år. Oppgaven dekker spesifikasjonsperioden.

6.1.1. Deltakere i spesifiseringsarbeidet

Til tross for at modulene JURA 1, 2 og 3 primært skulle brukes av Juridisk avdeling i UDI, var flere aktører involvert i spesifiseringen.

²¹ Akseptanseplan: Plan for hvordan systemet skal testes og evalueres i forhold til opprinnelig plan, slik at det til slutt oppfyller alle krav.

- *Juridisk avdeling* var største bruker i UDI av det tidligere systemet FREMKON, men avdelingen var delt i synet på standardisering. Noen mente det ville heve kvaliteten på saksbehandlingen, andre forholdt seg mer avventende. En viss skepsis til Politiet ser imidlertid til å vært generell for JURA og for resten av UDI.
- *Computas* startet utviklingsarbeidet med en klar ideologi og metodikk som gjaldt så vel organisering av prosjektet som systemutvikling. De var svært opptatt av å være representert på alle nivåer i utviklingsarbeidet.
- *Administrasjonsavdelingen* i UDI satt med ansvaret for den økonomiske styringen av utviklingsarbeidet. Samtidig hadde Administrasjonsavdelingen brukergrupper i JURA-modulene som arbeidet med data og funksjonalitet knyttet til arkivets oppgaver.
- *Politiet* ønsket en tettere integrasjon med UDIs systemer. Ellers var Politiet og *Politets datatjeneste* opptatt på sin kant med utviklingen av et kjempesystem til 350 millioner kroner fra 1996 – 2000, altså midt i planleggings- og utviklingsperioden for Flyfrem/DUF.

6.1.2. *Organisering av spesifiseringsarbeidet*

UDI slo tidlig fast at systemutviklingen skulle organiseres i form av prosjekt, uten at begrepet ble definert utover det å opprette en styringsgruppe ledet av UDI (UDI 1996b, 1996c). Det skal også ha eksistert et konkret forslag til organisering av utviklingsarbeidet (Hirko 2004 [intervju]). Det var imidlertid først i kontrakten det ble dokumentert hvordan prosjektorganisasjonen skulle arbeide (UDI og Computas 1999a bilag 7). Retningslinjene for organiseringen av Flyfrem var nedfelt i kontrakten, men de var diffuse. Rollene i prosjektet hadde ingen helt konkrete mål og rammer. Til forskjell var det parallelt pågående effektiviseringsprosjektet organisert som en interesserepresentasjon som inkluderte deltakere fra tjenestemannsorganisasjonene (1999i).

Prosjektorganisasjonen til Datasystem for Utlendingsforvaltningen hadde ikke en rendyrket deltakelsesstruktur. Det vil si at styringsgruppa i praksis hadde både spesialisert deltakelse ved UDIs og Computas' prosjektledere og hierarkisk deltakelse fra

Justisdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Politiets datatjenestes ledernivå og UDIs ledelsesgruppe. Den spesialiserte deltakelsen var hyppig. UDIs prosjektleder stilte i alle styringsgruppemøter jeg har hatt tilgang til, Computas' prosjektleder stilte i sju av ni mulige styringsgruppemøter. I de to møtene han ikke møtte, stilte hans overordnede i hans sted. I over halvparten av møtene stilte *både* Computas' prosjektleder og hans overordnede. Selv om altså kontrakten sikret Computas deltakelse i styringsgruppa, kan Computas' representants behov for å legitimere sin tilstedeværelse i styringsgruppa tyde på at ikke alle var klar over eller enige i denne måten å organisere prosjektet på (Computas 1999e). Dette inntrykket forsterkes av at selskapet trolig aldri lot et styringsgruppemøte avholdes uten deres medvirkning.

Blant resten av styringsgruppens medlemmer var deltakelsen noe mer varierende. UDIs direktør stilte i 70 prosent av møtene, en oppmøteprosent som forøvrig sank drastisk senere i beslutningsprosessen. Avdelingsdirektøren fra Administrasjonsavdelingen stilte i samtlige møter, og fra Juridisk avdeling var oppmøtet nitti prosent. Representanten fra Justisdepartementets Utlendingsavdeling og Kommunal- og regionaldepartementet møtte personlig i cirka halvparten av tilfellene. Begge representanter sendte i tillegg en erstatte til ett av møtene. Den laveste oppmøteprosenten hadde Politiets datatjeneste, med deltakelse i kun tre av ti møter. Det ble heller ikke sendt noen erstatte til noen av de resterende sju. Verken Justisdepartementets Politiavdeling eller Politiet møtte i den perioden oppgaven behandler.

Med Computas' representasjon i styringsgruppa, sluttet utlendingssektoren å være eksklusiv problemeier til utviklingen av Flyfrem. Computas fikk tilgang til langt mer informasjon om prosjektet ved å sitte i styringsgruppa og hadde svært stor innflytelse. De vanskelige beslutningene ble altså deretter fattet i nærvær av en aktør uten formelt ansvar, men med sterke meninger. Ett område Computas hadde klare meninger om, var hvordan styringsgruppa skulle fungere. Styringsgruppens rolle ble diskutert allerede tidlig i prosjektet, hvor blant annet spørsmål om behandling av endringer kom opp (UDI 1999o). Problemstillingen var på hvilket detaljnivå styringsgruppa skulle gripe inn. Brukergruppene hadde tidvis store problemer med å fatte viktige beslutninger for framdriften av modulen. Disse problemene er delvis forklart med mangel på mandat, delvis ved at de som saksbehandlere i en hierarkisk organisasjon manglet er-

faring med å fatte beslutninger på vegne av organisasjonen (Strand 2004 [intervju], Hansen 2004 [intervju]). Problematiske beslutninger ble derfor skjøvet oppover i prosjektorganisasjonen. Dette kan ha tvunget styringsgruppa inn i beslutningssituasjoner som i hvert fall noen av deltakerne ikke var forberedt på (Fjeld 2004 [intervju]). Situasjonen ser ut til å ha bedret seg etter hvert som flere JURA-moduler ble spesifisert (UDI-informant 2004 [intervju]). Men Computas' innspill i saken peker i retning av at styringsgruppa i begynnelsen brukte atskillig tid på det Computas mente var detaljspørsmål (Computas 1999e). Inntrykket mitt er at det spisset seg til i forholdet mellom Computas og utlendingssektoren først og fremst representert ved UDIs prosjektleder. Konflikten gjaldt stort sett organiseringen av prosjektet. Den store graden av usikkerhet om omfanget av det ferdige systemet og kombinasjonen av Statens standardavtale og Computas modell for økonomisk rammestyring gjorde ansvarsforholdene flytende og rollene diffuse. Samtidig var det mye penger involvert fra begge sider. Det la grunnen for vanskelige arbeidsforhold i prosjektet og etter hvert en utskiftning av prosjektleder hos Computas. Senere i prosjektet måtte UDI og Computas stadig ut på gangen for å forhandle fram kompromisser med hensyn til fordeling av ressursbruk, både på prosjekt- og styringsgruppenivå (UDI og Computas 1999b, UDI 2000b, Computas 2000d).

I spesifiseringsarbeidet var Juridisk avdeling bredt representert gjennom *brukergruppene*. Gruppene talte gjerne tre personer som var sammensatt på et høyere nivå (Hansen 2004 [intervju]). Computas krevde deltakelse i brukergruppene. Deltakerne i brukergruppene var ofte lite datakyndige, og hadde ved prosjektstart ikke særlig klare forestillinger om hva systemet skulle inneholde. I enkelte tilfeller var de attpåtil dårlig informert om rutinene i UDI (Strand 2004 [intervju], UDI-informant 2004 [intervju]). Dette kan tyde på at representantene ikke alltid hadde nærhet til, og kunnskap om, oppgavene funksjonaliteten var ment å støtte i den grad prosjektspesifikasjonen la opp til. Dette var et stort problem, siden systemet var ment å bidra til å standardisere arbeidsoppgavene i UDI.

Kildene framstiller samarbeidsklimaet som langt bedre nedover i rekkene enn det var på toppen (UDI-informant 2004 [intervju], Hansen 2004 [intervju], Strand 2000 [intervju]). Det har imidlertid også vært vanskelige konflikter på lavere nivå.

Mens skillelinjene var klarere i styringsgruppa, virker konfliktene å ha vært mer diffuse og personrelaterte lenger ned. Det har vært tette og krevende samarbeidsformer med hyppige møter og høye krav til å kunne kommunisere eget spesialfelt til andre. Gruppearbeidet har vært betegnet som en modningsprosess som gikk i positiv retning, med færre frustrasjoner for hver modul (Hansen 2004 [intervju], UDI-informant 2004 [intervju]).

Flere kilder (Statskonsult 2002a, Strand 2004 [intervju], UDI-informant 2004 [intervju], Hirko 2004 [intervju]) har gitt inntrykk av at brukerrepresentantene til tider havnet i klemme. På den ene side hadde de en tung arbeidsbelastning i fagavdelingene, på den annen side fikk de krevende oppgaver knyttet til prosjektet, mye nytt å sette seg inn i. I praksis var Flyfrem til tider lavt prioritert i forhold til andre oppgaver.

Prosjektspesifiseringens løsning på koordineringsproblemet, en *prosjektgruppe*, var ikke formelt etablert da spesifiseringen startet. Det eksisterte noe som noen av deltakerne definerte som en prosjektgruppe allerede høsten 1999 (Hirko 2004 [intervju]), men den formelle etableringen av prosjektgruppa skjedde 10. februar 2000, fire måneder etter oppstart med spesifisering av JURA 1 (UDI 2000a). JURA 1-modulen var dermed ansett som ferdigspesifisert, da prosjektgruppa hadde sitt første formelle møte (UDI-informant 2004 [intervju]). Prosjektgruppas deltakere var stort sett fra UDI og Computas. Oslo politidistrikt hadde også en representant med helt fra starten. På prosjektgruppe- og brukergruppenivået var Politiet godt representert og mobiliserte nok ressurser (Strand 2004 [intervju]). På prosjektgruppenivå møtte deltakerne i gjennomsnitt på sju av åtte møter, også Politiets representant. På dette nivået var det imidlertid mer dedikerte ressurser enn både i styringsgruppa og i brukergruppene. Til tross for at Flyfrem-møtene konkurrerte med andre daglige oppgaver, var det også godt oppmøte i brukergruppene.

Arbeidet med Flyfrem konkurrerte med flere andre oppgaver på alle nivåer. Justisdepartementets Utlendingsavdeling arbeidet blant annet med å opprette et eget ankeorgan for utlendingssaker, Utlendingsnemnda. Politiavdelingen arbeidet med omorganiseringen av Politisektoren, og Politiet var altså midt i utviklingen av et kjempe-datasystem. Kommunal- og regionaldepartementet utviklet det store rapporteringssystemet for kommunene, KOSTRA. I UDI løp både et effektiviseringsprosjekt og en

overtakelse av asylintervjuene parallelt med Flyfrem, mens restansene vokste hos nedkjørte saksbehandlere i fagavdelingene. Det manglet altså ikke på andre engasjementer rundt omkring. Gjennomgående for deltakerne på alle nivåer er at de stilte, men de stilte ofte uforberedt. Møtehyppigheten er altså et mål på nærvær og ikke på oppmerksomhet. Det var kun de heltidsansatte i prosjektet, som prosjektledere, teknikere og fagavdelingskoordinatorer som hadde sin fulle oppmerksomhet rettet mot utviklingsarbeidet. Etter gjentatte krav fra prosjektlederne i UDI og Computas fikk også Juridisk avdeling en fast representant i prosjektgruppa. Da hadde det allerede vært søkt uten hell etter en medarbeider fra Juridisk avdeling som kunne være koordinator. Etter to runder med utlysninger, ble en person innstilt dagen før etableringen av prosjektgruppa. En av årsakene til at vedkommende søkte ved annen utlysning, var at stillingen ble flyttet fra Administrasjonsavdelingen til Juridisk avdeling (UDI-informant 2004 [intervju])

Computas utarbeidet mandatet til prosjektgruppa i forkant av møtet som etablerte gruppa. Ifølge mandatet hadde prosjektet problemer med overholdelse av milepæler, partenes problemer med å formidle forventninger og uklare ansvarsforhold. Disse problemene skulle løses med styrket faglig formgivning og bedre koordinering av brukergruppene. Mangel på prosjektgruppe ble likevel ikke sett som eneste problem. Mandatet ble utformet slik at det også skulle bidra til legitimt å trekke mer på ressurser rundt i UDI (Computas 2000b). Computas' forsøk på å formulere mål for ressursbruken i prosjektet virket sannsynligvis ikke etter hensikten, for mangel på ressurser var et stort problem for UDI helt fram til sommeren 2002 (Hirko 2003 [intervju]).

Rollene i prosjektorganisasjonen dannet et komplekst system som ble forsøkt begrepsmessig redusert. Computas og Statens standardavtale benyttet begrepene *Kunde* og *Leverandør*. I begrepet *Kunde* ligger det en forutsetning om at styringsgruppa hadde beslutningsmyndighet som én enhet. Det hadde den ikke. For det første var to departementer med, hvor én hadde beslutningsmyndighet på faglig innhold og den andre på økonomi. For det andre var Computas medlem av styringsgruppa, og ville dermed være kunde til seg selv. Begrepet *Leverandør* var også problematisk. I tillegg til Computas var Statens Datasentral som driftsleverandør viktig, samt flere leverandø-

rer av programvare, maskinvare og deler. Man kan altså like gjerne snakke om *Leve-
randørene*.

UDI hadde kanskje et enda mer diffust bilde av prosjektorganisasjonen. Til tross for at Politiet og UNE utviklet egne moduler og la store føringer på krav til antall samtidige brukere samt oppetid²², er det generelle inntrykket at UDI så seg selv som førende aktør. Politiet var i antall ansatte vel så stor bruker som UDI. Samtidig var Flyfrem kun ett, og på ingen måte det største, av de systemer Politiet forholdt seg til. Dermed var paradoksalt nok en av systemets største brukere overhodet ikke dets største interessant.

Innad i UDI har jeg fått inntrykket av at Administrasjonsavdelingen stort sett var betraktet som førende og fagavdelingene som utførende aktører. Likevel satt de ansatte ofte alene med avgjørelser om de mange detaljene i systemet, siden dette var et system som primært var utformet for å støtte sentrale arbeidsprosesser i fagavdelingene. Denne makten til å påvirke var de seg ofte ikke bevisst (UDI-informant 2004 [intervju]).

6.1.3. Dokumentasjon av utviklingsarbeidet

Det som særpreger spesifikasjonsfasen av modulene JURA 1, 2 og 3 er fraværet av dokumentasjon. Av de 565 dokumentene jeg har samlet inn, dekker kun 114 av dem tidsperioden hvor planlegging og spesifisering av alle tre moduler fant sted. Av de 114 dokumentene er hele 73 av dem produsert av Computas, og bare 27 av dokumentene er produsert av UDI. De aller fleste dokumentene berører ikke JURA-modulene som jeg skriver om.

På styringsgruppenivå skjedde mye uformelt, siden flere av medlemmene var gamle kjente og spillereglene ble tatt for gitt. Som en av kildene i ettertid har uttalt: ”Det ville vært litt rart om man skulle begynne å skrive: ’Hør nå her...’. Det gjorde en muntlig. Men det ble ikke nedfelt i noen referater at departementet forutsetter at man holder seg innenfor de økonomiske rammer som er gitt...” (Fjeld 2004 [intervju]).

²² Oppetid: Et mål på stabilitet. Angir tiden systemet skal tilfredsstillende krav om tilgjengelighet for brukerne.

Brukergruppenes arbeid ble også lite dokumentert. Som en sentral person i utviklingsarbeidet har uttrykt det: ”Noe skriftlig, mye på mail, det var mye mail-korrespondanse, mye på telefon og i møter med utviklerne. [...] En del kom med i referatet, hvis man var heldig. Mye av det ble aldri notert noe sted. Derfor har man også i ettertid veldig dårlig dokumentasjon på hva som ble sagt og gjort, og hva som egentlig ble bestilt.” (UDI-informant 2004 [intervju]).

Dette inntrykket blir ytterligere bekreftet av Statskonsult gjennom deres evaluering, selv om deres kommentarer ikke går spesifikt på arbeidsgruppenes spesifisering av JURA-modulene:

”Det ser derimot ut som at det i liten grad er etablert mekanismer til å utveksle erfaringer mellom de enkelte brukergruppene, både når det gjelder funksjonelle løsninger og arbeidsmåter i gruppene. Det har på denne måten vært lagt liten vekt på å systematisere og bygge videre på de erfaringene og den kompetansen som de ulike brukergruppene har opparbeidet.” (Statskonsult 2002a:14)

Jeg tolker ikke disse utsagnene som at dokumentasjon på spesifikasjonsfasen aldri har eksistert. Det er heller tale om at informasjonsutvekslingen ikke er formalisert, den er heller ikke systematisk samlet inn og arkivert. Mest sannsynlig er dokumentasjonen som faktisk ble produsert kassert, eventuelle rester ligger spredt i organisasjonen, blant annet arkivert i personlige e-postkasser hos deltakerne i brukergruppemøter. Konsekvensen er at jeg i praksis omtrent ikke har dokumenter produsert i planleggingen av JURA-modulene, et arbeid som munnet ut i modulspeifikasjonen.

I tillegg til at jeg mangler dokumentasjon, har de muntlige kildene problemer med å tidfeste hendelser før og etter spesifikasjonen. Det har vært innspill og konflikter, men om de har forekommet i spesifiseringsfasen, er umulig å si noe sikkert om. Dette kan bety at problemstillingene i planleggingsfasen ikke var løst ved spesifiseringsvedtaket, men ble med over i utviklingsarbeidet. Det kan også bety at problemstillinger som egentlig hørte til spesifiseringsfasen først ble tatt opp under utviklingen av systemet. Begge deler har vært foreslått av informantene. Hvis det har vært viktige innspill eller kime til konflikt, har verken brukergrupper eller leverandør sett fordelen med å nedtegne sin posisjon eller arkivere den i prosjektet.

Jeg kan derfor ikke beskrive den delen av prosjektet hvor rammene for modulene til bruk i Juridisk avdeling ble lagt. Jeg kan kun redegjøre for hva resultatet av arbeidet ble, i form av spesifikasjoner til de tre modulene. Spesifikasjonene framstår imidlertid som usammenhengende når bakgrunnen for de ulike punktene ikke er kjent. Derfor lar jeg være å redegjøre for innholdet i dem og konstaterer at det mest sannsynlig vil være umulig for ettertiden å rekapitulere hvordan Juridisk avdeling detaljplanla sin del av datasystemet Flyfrem.

Planleggingen av andre moduler, for eksempel personmodulen, har sannsynligvis vært grundigere dokumentert. Som jeg tidligere har gjort rede for (se avsnitt 3.1.1.), omfatter ikke min oppgave planlegging av denne modulen.

6.1.4. Spesifiseringsfasen i Flyfrem

Spesifiseringen av JURA-modulene begynte med det samme prosjektspesifikasjonen var godkjent. Modulspesifiseringen gikk i begynnelsen litt tregt, og det tok fem måneder å få godkjent første spesifikasjonsdokument. Grunnen til at prosjektet i det hele tatt klarte å komme i gang uten en ordentlig prosjektgruppe for å koordinere mål for utviklingsarbeidet, ligger delvis i at utviklingen i det tidsrommet var begrenset til én modul, delvis i at modulene skulle bekrefte gjeldende praksis. Det lå ikke i oppdraget å endre arbeidsprosesser i forbindelse av modulutviklingen. Tvert imot formaliserte modulutviklingen stort sett gjeldende praksis, selv om praksisen i noen tilfeller kunne være ”en unødig runddans mellom ulike avdelinger på UDI” (Hansen 2004 [intervju]). Av den grunn ble heller ikke den store omorganiseringen av fagavdelingene satt i uttalt forbindelse med utviklingen av datasystemet.

I løpet av spesifiseringen av JURA 1 var innspillene fra brukergruppene fragmenterte. Saksbehandlingen var ikke den samme over hele UDI. Derfor var det vanskelig, selv for erfarne saksbehandlere, å avgjøre om en praksis var allmenn for alle enheter. Det nærmest akutte koordineringsbehovet på avdelingsnivå som viste seg med tiden, var ikke åpenbart fra starten. Etter en veldig treg start med få og uklare krav fra brukerrepresentantene, fikk kravarbeidet alvorlig fart på seg. Kravene ble mange og detaljerte. Noe av utfordringen senere i prosjektet ble å forsøke å avgrense stadig påplussinger fra brukergruppene.

Arbeidet med konseptene var en sak hvor i tillegg faglige hensyn støtte sammen med økonomiske og tekniske. Til tross for standardisering som uttalt mål for arbeidet, var det ikke alltid ønskelig å finne en allmenn løsning, fordi "...det er mange flinke saksbehandlere som synes at de har funnet den beste måten å gjøre det på selv, og som helst ikke vil standardisere." (UDI-informant 2004 [intervju]). Inntrykket er at lang fartstid som saksbehandler (gjørne opptil femten år) ofte resulterte i en viss konservatisme hva gjaldt arbeidsmåter. Resultatet i forbindelse med konseptarbeidet var lange dokumenter og funksjonalitet som langt overskred de økonomiske rammene. Ifølge flere av kildene var imidlertid noen av idéene ansett som gode, derfor fikk spesifiseringsarbeidet tilleggsbevilgninger av styringsgruppa (UDI-informant 2004 [intervju], Strand 2004 [intervju], Hansen 2004 [intervju]).

Spesifiseringsarbeidet var splittet opp i mange små brukergrupper, sannsynligvis for å gjøre det lettere for deltakerne å nå praktisk enighet. Ulempen var at prinsipielle problemstillinger derfor kunne bli behandlet i flere brukergrupper uavhengig av hverandre. Kontraktens løsning på denne risikoen – opprettelse av kodeverksgruppe – viste seg på langt nær å løse dette problemet.

Brukerrepresentantene i Juridisk avdeling jobbet på lavt nivå i en hierarkisk organisasjon og hadde til daglig minimalt ansvar for økonomi og strategi. De var enten ikke utrustet med et klart mandat, eller de var ikke vant til å håndtere den slags ansvar. I løpet av prosjektet fikk derfor brukerrepresentantene i Flyfrem svært stor innflytelse over nivået på kravene til systemet uten at de dermed fikk særlig klare retningslinjer fra sine overordnede om hva som ble forventet av dem. Resultatet var fragmenterte innspill og en rekke ikke-beslutninger som ble skjøvet opp til styringsgruppa, spesielt i starten.

Allerede fra første stund var Computas' månedsrapporter om prosjektets framdrift et av de første punktene på saklisten til styringsgruppemøtene. Diskusjonen gikk ofte høyt om forbruket av ressurser fra Computas, noe som resulterte i kompromisser mellom UDI og Computas i etterkant av styringsgruppemøtene. Computas gjorde noen kraftige omdisponeringer allerede tidlig, som høstet kommentarer fra styringsgruppa om at det lå an til budsjettsprikk allerede fra begynnelsen (UDI 1999o). Denne kritikken tiltok i styrke, og økonomien var gjenstand for stadig konflikt mellom UDI og

Computas gjennom resten av prosjektet. Intern ressursbruk derimot, fra for eksempel Juridisk avdeling, ble kun diskutert på overordnet nivå, den ble det imidlertid aldri redegjort konkret for.

Etter hvert som utviklingen startet opp, kom det innvendinger mot prosjektnavnet Flyfrem. Prosjektet hadde tydeligvis sluttet å være UDIs og begynt å bli et felles prosjekt for utlendingsområdet. I det minste var det personer i prosjektet som hadde behov for å få det presisert i form av et navn flere enn UDI kunne forstå meningen i. Prosjektet fikk dermed et nytt navn etter at spesifiseringen av JURA 1 var godkjent og gikk fra Flyfrem til å bli Datasystem for UtlendingsForvaltningen eller DUF (UDI 2000c).

At arbeidsprosessene fra JURA 1 ikke kunne gjenbrukes i Politiets modul, men at Politiet måtte ha sin egen modul, gikk ikke opp for Computas før et år ut i utviklingsarbeidet (Strand 2004 [intervju]). Politiets senere inntreden fikk også konsekvenser for arbeidet med regelverksbasen som i prinsippet var ferdigspesifisert i forbindelse med JURA 1. Regelverksbasen (eller integreringen av UDIs allerede eksisterende regelverkssystem) ble en sentral del av systemet for kunnskapsstøtte i det ferdige systemet og en viktig del av innhold og funksjonalitet for JURA 1. Innholdet var gitt så lenge alle parter var enige om at bruken av basen var begrenset til Juridisk avdeling, og jeg har ikke funnet noen alvorlige motsetninger i brukergruppene om funksjonaliteten. Derimot ble det en stor sak da Politiet og Utlendingsnemnda med tiden ønsket tilgang, noe UDI motsatte seg sterkt. Dermed oppstod det som skulle bli en av de tyngste konfliktene i selve utviklingsarbeidet, en fase som denne oppgaven ikke dekker.

6.1.5. Oppsummering av arbeidet med modulene for Juridisk avdeling

Prosjektorganisasjonen slik den ble skissert i utviklingskontrakten var ikke på plass før spesifiseringsarbeidet var kommet godt i gang. Prosjektet hadde altså uklare strukturer fra begynnelsen, noe som har resultert i usikre kilder med hensyn til denne delen av prosessen. Spesifiseringsperioden er fattig på dokumentasjon og de muntlige kildene er vage med hensyn til tidsangivelse for de ulike innspillene. Det som er dokumentert, er at konflikten mellom Computas og UDI begynte allerede da spesifikasjonsarbeidet

var i startfasen, med diskusjon om deltakelse i styringsgruppa. Senere i spesifikasjonsarbeidet ble det flere diskusjoner om ressursfordeling i prosjektet både på prosjekt- og styringsgruppenivå. Nedover i prosjektorganisasjonen var konflikt- og samarbeidslinjene mer diffuse. Diskusjonene handlet om mer detaljert faglige spørsmål og konflikter ble fort personrelaterte. Inntrykket generelt er likevel at konfliktnivået avtok med at de involverte hadde mindre økonomisk ansvar og at deltakerne fikk mer erfaring. Siden det er umulig å vite sikkert hvilke problemstillinger som var aktuelle i denne delen av prosjektet, er det umulig å si noe om hvilke føringer de la på prosjektet senere.

6.2. Oppsummering av beslutningsprosessen i Flyfrem/DUF

BRODD rapporterte i 1996 at utlendingssektoren slet med sammensatte problemer. Rapporten ble brukt som argument for at løsningen var et nytt IKT-system. Med planleggingen av det nye IKT-systemet kom deltakernes ulike oppfatninger om målet for teknologiutvikling på utlendingsområdet også fram: Ulik forståelse av og kunnskap om utviklingsmetode, hvor UDI ønsket en teknologidrevet systemutvikling, mens Justisdepartementet var mer positiv til en prosessbasert systemutvikling, uten helt å se hva den kunne komme til å koste av ressurser. Det var ulike syn på bruksområde, hvor Justisdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet både direkte og gjennom Statistisk sentralbyrå mest var opptatt av statistikk og rapportering, mens på saksbehandlingsnivå i UDI ville de ha mest mulig arbeidsforenklende funksjonalitet. Det var også motstridende økonomiske og ressursmessige interesser: Kommunal- og regionaldepartementet skulle betale for datasystemet til en etat som var styrt av et annet departement. Politiet var opptatt med gjennomføringen av sitt eget kjempesystem og så knapt poenget med å involvere seg i enda et systemutviklingsprosjekt. For UDI representerte det nye systemet muligheten for å få bukt med effektivitets- og fleksibilitetsproblemer på et saksfelt som var dominert av plutselige internasjonale kriser. I kravarbeidet og ved valg av leverandør dominerte UDI prosessen og la sterke føringer på så vel teknologisk ambisjonsnivå som utviklingsmetode og innhold i systemet. Det er imidlertid vanskelig å se at effektiviseringen av UDIs saksbehandling ble koplet direkte til beslutninger om det nye datasystemet. Ingenting tilsier at UDI på selvstendig

grunnlag behandlet spørsmål om organisasjon og arbeidsrutiner for bruk av datasystemet, verken internt eller hos Politiet eller Justisdepartementet.

Økonomi var en faktor som hemmet UDIs handlingsrom, med et lunkent Kommunal- og regionaldepartement som økonomisk ansvarlig. UDIs ledelse slet også med motivasjonen i egne rekker. Senere kom leverandøren inn i prosessen og til dels utfordret UDIs autoritet. Grunnet mangel på dokumentasjon framstår prosjektets struktur i ettertid som mer og mer diffus jo lenger ned i hierarkiet arbeidet foregikk. Likevel, også styringsgruppenivået viste seg å være uklart med hensyn til rollefordeling, ved at Computas fikk delta i styringsgruppen. Møter ble imidlertid holdt og referater skrevet og arkivert. På prosjektgruppenivå tok det over et halvt år før tingene falt på plass, men etter hvert etablerte det seg regler og arenaer for samhandling der som viste seg å fungere relativt godt. Brukergruppenivået derimot, fikk aldri en struktur for samhandling som har gjort det mulig å beskrive noe av det nitide detaljplanleggingsarbeid som ble gjort blant de ansatte i Juridisk avdeling før utviklingen av systemet for alvor kom i gang.

Avtalen mellom UDI og Computas gjorde at UDI hele tiden måtte ha full oversikt over utviklingen av så vel helhet som deler. Med hva jeg bedømmer som en rolleforvirret styringsgruppe, en sent igangsatt prosjektgruppe og dårlig strukturerte brukergrupper, lå det ikke an til at UDI kunne innta fugleperspektivet over dataprojektet sitt.

6.3. Gangen videre i DUF-prosjektet

Mens denne oppgaven er avgrenset til spesifiseringsfasen, fortsatte systemutviklingen enda tre år (til kuttet av det gamle systemet FREMKON sommeren 2003) og blir vel i prinsippet aldri helt avsluttet. Den videre utviklingen av systemet måtte ta høyde for en betydelig omorganisering av utlendingsområdet med opprettelse av Utlendingsnemnd og Politidirektorat. De fikk begge egne moduler i det som ble Datasystem for Utlendingsforvaltningen, stikk i strid med intensjonen i prosjektet om å strukturere datasystemet etter nærhet i oppgaver. Problemene som red prosjektet som en mare i de neste årene var også knyttet til tekniske og funksjonelle problemer, samt til en svekkelse av prosjektorganisasjonen i sin helhet.

De tekniske problemene handlet først og fremst om å holde et så stort system stabilt, samtidig som det i prosjektperioden parallellkjørte med det gamle systemet FREMKON med kontinuerlig oppdatering av opplysninger. Dette gjorde det fryktelig vanskelig å teste ut systemet på nok brukere. I tillegg tok det tid for de ansatte i utlendingssektoren å formulere det de ville ha. Kravene kom derimot med stor styrke senere i utviklingsprosessen og resulterte i en hel rekke endringer som tøyde de økonomiske rammene alvorlig. Både UDI og Computas begynte etter hvert å vise tegn på utmattelse. Prosjektledere måtte byttes ut på begge sider, og det ble truet med rettssak mot Computas, en trussel som endte med forlik. Til slutt, sommeren 2002, gjorde UDI noen alvorlige grep med sin organisasjon, delvis som svar på Statskonsults evaluering. En profesjonell prosjektleder ble hyret inn for å rydde opp, og den nye administrerende direktøren leide inn sin egen profesjonelle representant i prosjektet. I tillegg ble UDIs prosjektorganisasjon sikret ressurser i form av egne stillinger (Hirko 2003, 2004 [intervju]). Høsten 2002 refset Riksrevisjonen departementene og UDIs håndtering av prosjektet (Riksrevisjonen 2002). Sommeren etter, i 2003, sluttet UDI parallellkjøringen av det gamle og det nye systemet og kuttet ut sitt gamle system. Sommeren 2004 avsluttet UDI sin kontrakt med Computas og håper på en endelig godkjenning av systemet til høsten. Da har utviklingsarbeidet vart i nærmere fem år og de samlede kostnadene Staten dekker, anslås til cirka 50 millioner kroner (Stavnum 2004 [telefonsamtale]). Det er en langt høyere sum enn de 20 millionene UDI opprinnelig ble bevilget, men en betydelig lavere sum enn beregningene fra Andersen Consulting pekte i retning av. Computas' kostnader i denne sammenhengen er ukjent, men de er sannsynligvis høye. Kostnadene for de mange endringene ble ofte fordelt mellom Computas og UDI, og Computas' økonomiske bidrag bør nok ikke undervurderes. Kanskje de kan forklare noe av forskjellen mellom prislappen på Utlendingsforvaltningens kjempesystem og Andersen Consultings kostnadsberegninger? Denne oppgaven har vel med sikkerhet slått fast hvor vanskelig det er å anslå kostnader for et slikt system, så jeg skal ikke gå inn i en diskusjon om disse tallene. Jeg konkluderer derimot dette kapitlet med at Utlendingsforvaltningens IKT i dag utvilsomt støtter et helt annet informasjonssystem enn opprinnelig planlagt i krav- og prosjektspesifikasjon.

6.4. Organisatoriske endringer i utlendingssektoren i årene 2000/2001

Under tiden som systemutviklingen fortsatte i DUF, opplevde denne delen av statsforvaltningen store endringer. Utlendingssektoren ble betydelig mer håndterlig som konsekvens av en stor omorganisering av oppgavene i og mellom Justisdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet årene 2000 og 2001, altså etter tidsperioden som dekkes av denne oppgaven. Ved denne omorganiseringen ble saksområdet mer klarlagt i forhold til andre oppgaver innen Justissektoren (se figur 6.1).

Med den nye oppdelingen fikk Kommunal- og regionaldepartementets Innvandringsavdeling det overordnede ansvaret for å utforme og samordne flyktning-, innvandrings- og integreringspolitikken, og UDI ble underlagt Innvandringsavdelingen (Kommunal- og regionaldepartementet på Odin 11.02.04 [online]). Avdelingen ble tilført en del fagpersonell fra Justisdepartementet, deriblant folk som var involvert i planleggingen av DUF, men som nå fikk andre oppgaver.

Endringene i UDI betydde først og fremst en omorganisering av Juridisk avdeling som nå er delt opp i Asylavdeling og Oppholdsavdeling. Asylavdelingen arbeider med saksbehandling av asylsøknader og er fortsatt delt opp etter landområder. Oppholdsavdelingen er organisert etter sakstyper og arbeider med familiegjengeforeninger, arbeidstillatelser, adopsjonssaker og statsborgersaker. Integreringsavdelingen har ikke hatt vesentlige endringer.

Utviklingsarbeidet fikk egen plass på UDIs organisasjonskart i form av DUF-enheten. Enheten er ansvarlig for utvikling og testing av Datasystemet for Utlendingsforvaltningen og hører inn under Administrasjonsavdelingen (UDI 2004.02.11 [online]).

Utlendingsnemnda (UNE) ble etablert i 2001 som klageinstans for vedtak fattet av UDI og er et frittstående domstolliknende forvaltningsorgan. Utlendingsnemnda er også administrativt underlagt Kommunal- og regionaldepartementet, men departementet kan ikke "...instruere UNE om lovtolkning, skjønnsutøvelse eller avgjørelsen av den enkelte sak" (UNE 2004.02.11 [online]). Departementet er imidlertid formell klageinstans for statsborgersaker.

Justisdepartementets Politiavdeling er gjennom Politidirektoratet (etablert i 2001) ansvarlig for den delen av utlendingsforvaltningen som gjelder Politiets arbeid.

Utenriksdepartementets rolle er uendret. Utenriksstasjonene registrerer som før visumsøknader og andre henvendelser om opphold i Norge, for eksempel midlertidige arbeidstillatelser og så videre. Disse henvendelsene sendes videre til behandling i UDI

Da systemet stod ferdig i 2003, var altså UDI, Politiet og Utlendingsnemnda største brukere. Til tross for at omorganiseringen tydeligere har markert grensene for utlendingsforvaltningen, er det grunn til å poengtere at saksbehandlingen av utlendingssaker, også etter omorganiseringen, er underlagt to departementer.

7. Fire fortolkninger av beslutningsprosessen i DUF

Jeg vil nå gå over til analysen av beslutningsprosessen rundt det som i dag kalles for Datasystem for Utlendingsforvaltningen. Siktemålet med analysen er å forklare mønstret i den delen av beslutningsprosessen som førte fram til rammene for JURA-modulene, en såkalt mønstersammenliknende analyse. Spørsmålet er om noe av den målformskyvningen som har vært, kan forklares ved å se på mønstret i beslutningsprosessen tidlig i prosjektet. Jeg har disponert analysen i forhold til perspektivene, hvor de fem faktorene som det er gjort antakelser om, behandles under hvert perspektiv.

7.1. Beslutninger om IKT gjennom design

- *Aktørene*

Å se utviklingen av Datasystem for Utlendingsforvaltningen som et design-problem, er å legge vekt på klare mål og felles oppslutning om dem blant deltakerne. Ledelsen, med overblikket, ser problemene først og tar initiativ. Imidlertid legger perspektivet vekt på at ledelsen samler informasjon og delegerer oppgaver i henhold til hvor kunnskapen befinner seg. Ifølge Heeks ville det derfor være selvsagt at de største brukerne ble trukket med fra starten i forhold til målformulering og ledelse av prosjektet. Derfor vil man med bakgrunn i design-perspektivet ha følgende antakelse om aktørene:

1. antakelse: De som skulle bli de største og viktigste brukerne av systemet deltok i beslutningsprosessen.

I dette tilfellet var de største brukerne av systemet fagavdelingene i UDI, først og fremst Juridisk avdeling, og Politiet.

Initiativet til hele systemet ble tatt av UDIs direktør og Administrasjonsavdeling i samarbeid med Justisdepartementet. Likevel, Justisdepartementets rolle som leder for *hele* utlendingsområdet var svak. Det gjorde at Politiet fra starten av ikke ble representert ordentlig i prosessen. Justisdepartementet Utlendingsavdeling hadde ingen kompetanse til å legge de nødvendige premissene i et slikt prosjekt, og var derfor heller ikke egnet til å tale Politiets sak. Departementet var heller ikke i stand til å tilegne seg den nødvendige informasjonen, men stolte på tilrådninger fra UDI. Avgrensningen av systemet var dermed helt fra starten uklar, noe som påvirket andre aktørers forvent-

ninger til beslutningsprosessen. I stedet for å være et instrument for Justisdepartementet, fikk underliggende etater som UDI og Politiets datatjeneste fritt spillerom til for eksempel å krangle om driften av systemet. Justisdepartementet ble dermed et instrument for sine underliggende etater, snarere enn omvendt.

I arbeidet med løsninger på utlendingssektorens problem, kravspesifikasjon, leverandørvalg og prosjektspesifikasjon styrte i realiteten ledelsen i UDI prosessen helt fra starten av, uten å ha reell beslutningsmyndighet over stort andre enn UDI selv. Ved leverandørvalget foretok UDI selv vurderingen, selv om det formelle vedtaket om leverandør ble gjort i styringsgruppa. Prosjektspesifikasjonen var heller ikke formål for diskusjon eller presentasjon før den formelle godkjenningen (Fossan 2004 [intervju]).

Spørsmålet er så om ledelsen i UDI og Administrasjonsavdelingen hadde den nødvendige kunnskapen om sin egen organisasjons behov? Ut fra det allmenne inntrykket av UDI som en hierarkisk og sterkt spesialisert organisasjon, må svaret være nei. Derfor skulle man vente at fagavdelingene var aktivt med i alle faser av beslutningsprosessen. Juridisk avdeling var representert i ledelsesgruppa som godkjente Andersens Consultings arbeid med sin rapport. Det ser imidlertid ut som at avdelingsledelsen fikk tilsendt den endelige, og omarbeidede, kravspesifikasjonen på lik linje med andre deltakere. Det spørres derfor om fagavdelingene deltok aktivt i den svært omfattende omskrivningen av kravspesifikasjonen som skjedde i 1998 og 1999. Også i vurderingen av prosjektspesifikasjonen var fagavdelingene passive. Juridisk avdeling kom først på banen et godt stykke ut i utviklingsarbeidet med avdelingens egne moduler. Først etter et halvt år var avdelingen behørig representert på alle nivåer i prosjektorganisasjonen.

Politiet, som var den andre store brukeren av systemet, deltok overhodet ikke i beslutningsprosessen før utviklingsarbeidet var kommet i gang. Computas skulle på ingen måte være bruker av systemet, men var likevel representert på alle nivåer i prosjektorganisasjonen og hadde sterk uformell påvirkningskraft på beslutningsprosessen.

For å oppsummere var prosjektorganisasjonen ikke et instrument for ledelsen for utlendingssektoren. De viktigste brukerne av systemet var med og la grunnlaget for

systemutviklingen med innspill i Andersen Consultings kravspesifikasjon, men arbeidet foregikk i regi av UDI. I det viktige revideringsarbeidet og vurderingen av prosjektspesifikasjonen virker derimot alle unntatt UDI å ha vært passive, uten kunnskap om prosessen. Jeg slår derfor fast at design-perspektivet ikke er egnet til å forklare deltakelsen i beslutningsprosessen.

- ***Innspillene***

En tilnærming ut fra design tilsier et informert og veloverveid forhold til hvilke ønsker som kan bli oppfylt innenfor gitte økonomiske og ressursmessige rammer og enighet om felles mål. På grunnlag av dette har jeg følgende antakelse om innspillene i beslutningsprosessen:

2. antakelse: Deltakernes innspill var i form av kost/nytte-kalkyler tilpasset utlendingssektoren.

For å kunne foreta slike kost/nytte-kalkyler var det viktig at alle aktørene hadde det samme bildet på hvilke(t) system som skulle fornyes. Deltakerne forholdt seg stort sett til ett enkelt system, FREMKON. Det var FREMKONs problemer med datakvalitet, statistikkutkjøringer og driftsutgifter som var felles problemer. Inkonsistensproblemer knyttet til FREMKON-/Flyreg-basene var primært et lokalt problem i UDI. Problemet kunne delvis løses ved å flytte driften til Politiets datatjeneste. Likevel slapp UDI, mot Justisdepartementets ønske, å flytte driften. Organisatoriske grep for å få forbedringer av datakvaliteten, for eksempel forbedre innleggingsrutiner, er det overhodet ikke dokumentert noen diskusjoner om.

BRODD-rapporten var primært orientert om å beskrive og forklare UDIs problemer med sine to databaser. Likevel ble rapporten brukt som argument for en total modernisering av hele utlendingssektorens datasystem. Det til tross for at UDI allerede tidlig mistenkte kostnadsanslagene fra BRODD for å være optimistiske.

Også Andersen Consulting-rapporten ble brukt, men kost/nytte-kalkylene som delvis var grunnlaget for prisestimatene ble ikke de andre aktørene til del da kravspesifikasjon skulle vedtas.

Justisdepartementets Utlendingsavdeling ville i likhet med Politiets datatjeneste ha reduserte driftsutgifter, det ville i likhet med UDI ha et system til lavest mulig pris,

og det ville sammen med Andersen Consulting utvikle et prosessbasert hypermoderne rapporterings- og saksbehandlingssystem.

Spørsmål som overhodet *ikke* ble koplet til datasystemet var organiseringen av utlendingsområdet som helhet. Senere ble det endring i Politiets struktur, med opprettelse av Politidirektoratet og opprettelse av egen klagenemnd for utlendingssaker, prosesser som var under planlegging, tilsynelatende uten at det ble gjort analyser i forhold til konsekvenser for DUF. UDI ble omorganisert i to omganger uten at dette ble brukt som mulighet for å utvikle mål og strategier for datasystem og organisasjon som en helhet. Det til tross for at UDI i denne tiden også tok over asylintervjuene fra Politiet, en oppgave som var svært krevende (UDI-informant 2004 [intervju], Strand 2004 [intervju], Langbakk 2003 [intervju], Hansen 2004 [intervju]).

Prosjektspesifikasjonen inneholdt ikke kost/nytte-overveielser, og estimatene om ressursbruk internt i UDI var svært diffuse. Modellen for økonomisk rammestyring ble heller ikke brukt som utgangspunkt for kost-/nytte-kalkyler.

Jeg konkluderer altså med at prosessen ikke var karakterisert ved grundige kost/nytte-kalkyler forankret i utlendingsområdets samtidige og framtidige behov. Dermed er design-perspektivet ikke egnet til å forklare typen innspill i prosessen.

- **Interaksjon**

En tilnærming til prosessen ut fra design forutsetter at målene er klare og gitte, og at fokus for interaksjonen vil være å finne en minst mulig ressurskrevende måte å nå dem på. Utlendingssektoren var faglig samlet under Justisdepartementet og hadde viktige felles oppgaver og løpende kontakt. Med utgangspunkt i dette, gjør jeg følgende antakelse om interaksjon i beslutningsprosessen:

3. antakelse: Interaksjonen var preget av klare, felles mål, og eventuelle framtidige uenigheter var mulig å forutse og forebygge.

Målene for beslutningsprosessen var verken felles eller særlig klare. Det klareste målet hadde UDI som ønsket seg et mest mulig moderne rapporterings- og saksbehandlingssystem til lavest mulig pris uten særlig hensyn til driftsutgiftene. Politiet og Politiets datatjeneste kunne leve med status quo og ønsket seg primært lavere driftsutgifter.

Disse to etatene hadde de klareste standpunktene tidlig i prosessen og mellom dem var konflikten tydelig allerede fra begynnelsen.

Justisdepartementet hadde ingen klare mål og svarte ja på det meste fra de fleste. Sannsynligvis påtok Justisdepartementet seg en meklerrolle og var sånn sett ikke i alvorlig konflikt med noen, i det minste har ikke departementet ønsket å framstille det slik. Konsekvensen var at departementet i ettertid framstår som en lite målorientert aktør med lav grad av bevissthet om oppgaven.

Også de eksterne konsulentselskapene hadde klare mål, i hvert fall til å begynne med. Andersen Consulting havnet da også tidlig i konflikt med primært UDI om ambisjonene for systemet. Mellom Computas og utlendingssektoren bunnet motsetningene i forskjellig syn på organiseringen av prosjektet. Computas hadde rettet seg inn mot deltakelse i styringsgruppa og hadde sterke meninger om organiseringen av prosjektet. Siden UDI satt med prosjektlederansvaret, var konflikten i praksis mellom Computas og UDI.

Beslutningsprosessen var en konfliktfylt prosess. Statens standardavtale klarte ikke å designe seg ut av den forutsette konflikten mellom kunde og leverandør. I tillegg hadde aktørene i utlendingssektoren vanskelig for å bli enige seg i mellom. Designperspektivet er derfor ikke egnet til å beskrive interaksjonen.

- ***Nettverksorganisering***

Et design-perspektiv vektlegger kunnskap og forebygging, og det er mulig å designe en vei utenom de fleste praktiske hindre. Derfor er det grunn til å gjøre følgende antakelse for organisering av beslutningsprosessen i nettverk:

4. antakelse: Det var helt fra starten fokus på at arbeidet foregikk i form av intra- og interorganisatorisk nettverk, og det ble lagt vekt på å skape tillit og fungerende mandatordninger medlemmene imellom.

Tildelingsbrevet fra departementet gav UDI i oppdrag å arbeide fram alternativer til det eksisterende FREMKON. UDI inviterte de andre aktørene til å delta i styringsgruppa, uten at styringsgruppas mål ble formalisert. Allerede fra starten var det mistillit mellom UDI og Politiets datatjeneste omkring de økonomiske motivene. Mistilliten virker ikke å ha blitt mindre utover i arbeidet, ettersom flere innspill fra Politi-

ets datatjeneste ble oversett av UDI i revideringen av kravspesifikasjonen. Det oppstod også fort mistillit mellom utlendingssektoren og Computas, en tilstand som varte resten av prosjektperioden. Den uklare mandatfordelingen gjorde det vanskelig å avgjøre hvem som hadde ansvar for å rydde opp i alle motsetningene.

I kraft av å være ansvarlig departement hadde Justisdepartementet det klareste beslutningsmandatet for utlendingssektoren. UDI hadde ikke autoritet til å gjøre grep som kunne redusere mistilliten, likevel er UDI pekt ut som førende på prosessen. Dette tyder på uklarheter om hvem som hadde ansvar for samarbeidsklimaet og hvem som faktisk kunne gjøre noe med saken.

Mandatsituasjonen var like diffus. UDI reviderte kravspesifikasjonen, uten at det er klart hvilket mandat UDI hadde for å vurdere de ulike deltakernes innspill i forhold til utlendingsområdet som helhet. Resultatet ble at de aller fleste innspill ble tatt til følge, med unntak av dem fra Politiets datatjeneste, men tilsynelatende uten en avklart prioritering i forhold til Utlendingsområdets totale systembehov. I spesifiseringsarbeidet ble mandatproblemet prekært. Verken prosjektleder eller brukerrepresentantene ble utstyrt med tilstrekkelig mandat til å fatte vedtak. Dermed ble saker presset opp i systemet til styringsgruppenivå, mens konflikter på lavere nivå fikk leve uten at de ble tatt tak i.

På bakgrunn av det jeg nå har gjort rede for, har det ikke vært et klart fokus på tillit og ansvarsfordeling i henhold til design-perspektivet.

- ***Teknologiens rolle***

I design-perspektivet er teknologien, i likhet med organisasjonen, et verktøy for ledelsen. Med det som bakteppe gjør jeg følgende antakelse for teknologiens rolle i beslutningsprosessen:

5. antakelse: Ledelsen skaffet seg full informasjon om teknologiens muligheter og begrensninger, og styrte teknologien slik at den støttet målene optimalt.

Å skaffe seg full informasjon om innføringen av dette systemet betydde å få kunnskap om dataene som skulle rapporteres og om arbeidsprosessene som skulle støttes. Ledelsen måtte forstå grunnlaget for utviklingsmetodikken og hvilke konsekvenser den ville få for organisasjonen, og ikke minst hvilke reelle alternativer som eksisterte

til de foreslåtte løsningene. Å styre prosessen ville kreve autoritet, både med hensyn til å utforme mål og å finne teknologi. Problemet i dette prosjektet gjaldt begge deler.

Deler av styringsgruppa hadde ikke nok teknologisk innsikt til å kunne skaffe seg den nødvendige informasjon. De hadde ikke begrepsapparatet og forståelsen som skulle til. Politiets datatjenestes innspill i prosessen vitner om forståelse og erfaring, men de innspillene ble i liten grad fulgt. UDIs Administrasjonsavdeling hadde på den annen side kjennskap til teknologi, men manglet innsikt i arbeidsprosessene og behovene i fagavdelingene. Fagavdelingene hadde ikke mulighet til å følge opp, siden de ansatte der i begynnelsen manglet evne til å kople sine arbeidsoppgaver til teknologiforslagene som forelå. Alternative strategier med kopling av omorganiseringstiltak og ulike forslag til teknologi ble tilsynelatende ikke grundig diskutert.

Det var altså en akutt mangel på kunnskap både om teknologien og om arbeidsoppgavene teknologien skulle støtte, noe som gjør at heller ikke styring av teknologi skjedde i henhold til design-perspektivet.

7.2. Beslutninger om IKT gjennom interessehevding og kjøpslåing

- ***Aktører***

Tilblivelsen av DUF gjennom tautrekking mellom målbevisste deltakere er fokus for interessehevdingsperspektivet. Deltakelse er ikke nødvendigvis noe gitt, men noe aktørene krever. Siden målet for de involverte aktører i dette perspektivet er å hevde interesser på vegne av egen gruppe, er det grunn til å gjøre følgende antakelse for aktørene i beslutningsprosessen:

1. antakelse: Det ble satt fram krav om deltakelse i alle faser og på alle nivåer av beslutningsprosessen.

Styringsgruppa var i praksis en utvidelse av UDIs ledelsesgruppe, og framfor alt Justisdepartementets deltakelse var gitt. Statistisk sentralbyrå ble ikke invitert til å være i styringsgruppa. Byrået brukte imidlertid statistikkloven til å kreve innflytelse over innholdet i systemet og fikk senere deltakelse og stor innflytelse i noen av brukergruppene.

Også Computas satte fram krav om deltakelse på alle nivåer i prosessen, og avtaleteksten sørget for at Computas til slutt var representert i styringsgruppa.

De lavere nivåene, prosjektgruppa og brukergruppene, kom senere i gang. Deltakelsen fra Juridisk avdeling i prosjektgruppa var ikke resultat av krav fra avdelingen selv. Tvert imot satte prosjektledelsen og etter hvert styringsgruppa fram krav. Fagavdelingene koplet ikke deltakelse med interessehevding og sendte ofte dårlig kvalifiserte og lite forberedte medarbeidere til brukergruppemøtene. Dette gjaldt imidlertid ikke i like stor grad Juridisk avdeling, som både hadde interesse og ressurser til å delta aktivt. Tjenestemannsorganisasjonene, som deltok i annet effektiviseringsarbeid i UDI, satte ikke fram krav om representasjon.

Justisdepartementets Politiavdeling og Politiet satte heller ikke fram krav om deltakelse. Det er uklart hvorvidt Politiets datatjeneste gjorde det.

Interessehevdingsperspektivet kan brukes til å beskrive noen av aktørenes deltakelse, men ikke alles. Det var deltakere utenfor utlendingssektoren med bestemte interesser i beslutningsprosessen som satte fram klare krav om deltakelse. Interessehevdingsperspektivet er derimot dårlig egnet til å forklare deltakelsen til etatene innen selve utlendingssektoren og deltakelse internt i UDI, med eventuelt unntak av Juridisk avdeling.

- ***Innspill***

Siden beslutningsprosessen i dette perspektivet vil være preget av stadige forhandlinger, hvor ulike grupper vil presse på for å få sine krav tilgodesett, har jeg av den årsak følgende forventning for innspillene i beslutningsprosessen:

2. antakelse: Deltakernes innspill kom i form av krav tilpasset deres egen organisasjon.

UDIs hovedmål var å få slått sammen sine to baser, siden etaten var eneste bruker av både FREMKON og Flyreg. Men det som hadde et klart effektiviseringspotensial for UDI, så ikke resten av utlendingssektoren den umiddelbart store nytteverdien i. Politiets datatjeneste krevde for eksempel siden at driften skulle flyttes til dem, siden driftsutgiftene var Politiets store problem.

Det ligger i navnet at kravspesifikasjonsarbeidet er en formalisering av det å sette fram krav. Under selve spesifiseringsarbeidet satte Justisdepartementet fram ganske omfattende konkrete krav til systemet, spesielt krav knyttet til funksjonalitet, mens UDI krevde at Andersen Consulting skulle senke prisestimatene, og dermed de tekniske ambisjonene, slik at det skulle bli lettere å søke om midler.

Det som kjennetegnet kravene i høringsrunden etter UDIs første utkast, var at de var detaljerte og avgrenset til bestemte typer data eller funksjonalitet. Kravene gjaldt altså ikke utlendingsområdets samlede behov i det nye systemet, men de forskjellige behovene avdelinger eller etater selv ville ha dekket.

Finansieringsarbeidet var preget av kjøpslång og framsettelse av krav som endte opp i kompromisser. UDI og Justisdepartementet ville ha mest mulig midler til systemet, Kommunal- og regionaldepartementet ville bidra med minst mulig. Det endte opp med en delt finansieringsløsning.

I søkeprosessen etter leverandør var det UDIs behov som stod i fokus, til tross for at det i anbudspapirene var angitt andre viktige brukere. Selv om valg av leverandør og utforming av kontrakt var svært viktige faser i beslutningsprosessen om DUF, ble det ikke framsatt krav fra de andre etatene om å medvirke i letingen etter leverandør. Heller ikke under prosjektspesifiseringsarbeidet, med påfølgende presentasjon, ble det fremmet klare krav.

Da spesifiseringsarbeidet kom i gang, skjøt interessehevdingen imidlertid fart igjen, mye takket være Computas. Selskapet ble en aktiv deltaker, om ikke beslutningstaker, i styringsgruppa og hadde klare krav til organiseringen av arbeidet på alle nivåer. Det var blant annet Computas, og ikke styringsgruppa, som utarbeidet mandatet for prosjektgruppa. Dessuten fremmet Computas stadige krav om omdisponering av ressurser i modularbeidet.

UDIs interessehevding varierte i forhold til nivåene i organisasjonen. På styringsgruppenivå ser UDIs interessehevding å ha vært artikulert først og fremst av Administrasjonsavdelingen med tilhørende IT-seksjon, hvor konkurrerende behov først og fremst kom fra Computas. På prosjektgruppenivå hevdet etter hvert fagavdelingene sine egne krav om funksjonalitet og innhold til modulene de arbeidet med. Krav som fløt opp til styringsgruppenivå i form av endringsanmodninger. I starten av

spesifiseringsarbeidet var interessehevdingen uklar og mer ubevisst fra brukergruppene i UDI. Dette tok seg opp, og da brukergruppene fikk større erfaring og mer kunnskap om teknologien, ble det stilt flere krav.

Oppsummert kan innspillene i DUF delvis ses som ledd i en interessehevdingsskandale, delvis ikke. Interessehevdingen gjaldt først og fremst innspill om det konkrete i systemet. De gjaldt kostnadene og finansieringen, og de gjaldt de enkelte etater og avdelingers behov for å få sine krav til funksjonalitet inkludert i systemet. Det er vanskeligere å se at interessehevding skjedde i forbindelse med utvikling av planer og strategier for systemet som helhet. På det overordnede og langt mindre konkrete plan var det lav grad av interessehevding.

- ***Interaksjon***

Siden dette perspektivet legger vekt på å realisere individuelle foran kollektive mål, vil deltakerne søke sammen med andre aktører for å få realisert de viktigste målene. På bakgrunn av dette er det grunn til å gjøre følgende antakelse for interaksjonen i beslutningsprosessen:

3. antakelse: Deltakerne laget allianser og inngikk kompromisser for å realisere målene til egen organisasjon.

Allerede fra tildelingsbrevet i 1996 inngikk UDI en allianse med Justisdepartementet for å få gjennom sine argumenter om utvidelse av oppdraget hos Kommunal- og arbeidsdepartementet. Det var imidlertid ikke uproblematisk for Justisdepartementet å samarbeide med UDI, siden målsetningene var forskjellige i finansieringss spørsmålet. Justisdepartementet og UDI hadde heller ikke sammenfallende interesser overfor Politiet. Derfor ble interessefellesskapet mer diffust i konfrontasjonen med Politiets data-tjeneste om driftsspørsmålet. Justisdepartementets Utlendingsavdeling forsøkte, av hensyn til departementets styringsansvar, hele tiden å inkludere Politiet, også for å slippe framtidige problemer med datakvaliteten fra den kanten. UDI forsøkte å holde Politiet på avstand. Dette var framfor alt tydelig i kravspesifikasjonsarbeidet, hvor UDI kun tok til følge de få krav fra Politiet som var fremmet gjennom Justisdepartementet.

I utviklingsarbeidet hadde UDI og Computas et ganske komplekst konflikt- og samarbeidsforhold. Når det gjaldt prosjektets økonomi og disponering av ressurser fra Computas, var det tidlig klare motsetninger og tydelig konflikt. Når det imidlertid gjaldt fagavdelingene, og deres motvilje mot å avse ressurser til prosjektet, spilte UDIs og Computas' prosjektledelse til tider på lag. Prosjektlederne fra UDI og Computas satte i fellesskap fram krav om styrking av prosjektet i form av koordinator fra Juridisk avdeling i prosjektgruppa. Brukergruppene og på avdelingsnivå klarte tidvis å alliere seg med medlemmer av styringsgruppa, både direkte og indirekte gjennom avdelingsdirektør, for å få gjennom sine krav og dermed ekstra midler. Det gjaldt spesielt arkivgruppa under Administrasjonsavdelingen og konseptgruppa under Juridisk avdeling.

Forholdet mellom Justisdepartementets Utlendingsavdeling og Politiet er derimot mye vanskeligere å plassere. En allianse er neppe et passende begrep, i det ligger det et forhold mellom engasjerte parter. Justisdepartementets Politiavdeling og Politiet var ikke engasjert, og Justisdepartementets Utlendingsavdeling opptrådte mer som et ombud på vegne av en motvillig tilskuer enn som en alliansepartner.

For å oppsummere kan interessehevdingsperspektivet beskrive store deler, men ikke all, interaksjon i beslutningsprosessen. Det ble først og fremst bygget allianser mellom Justisdepartementet og UDI. Computas hadde ikke noen fast alliansepartner i beslutningsprosessen, men samarbeidet med UDI de få ganger de to hadde felles interesser. Alliansebyggingen foregikk altså mellom de aktive deltakerne, mens de passive ikke bygget allianser.

- ***Nettverksorganisering***

Eksisterende strukturer kan bli truet av intra- og interorganisatoriske nettverk, og det kan bli uro i de deltakende organisasjonene. Nye regler må etableres og i den forbindelse er det grunn til å gjøre følgende antakelse for organiseringen av beslutningsprosessen i nettverk:

4. antakelse: Intra- og interorganisatoriske nettverk ble brukt til å lage allianser på tvers av organisasjonsgrenser og internt i organisasjonene.

Det ble laget flere allianser på tvers av organisasjonsgrensene i dette arbeidet. De aller fleste foregikk imidlertid med eller via Justisdepartementets Utlendingsavdeling. Det

vil altså si at det skjedde lite alliansebygging direkte mellom etater. Samarbeidet mellom Justisdepartementet og UDI var helt ordinært, siden UDI den gangen var faglig underlagt Justisdepartementet.

Computas og UDI hadde også et ganske ordinært forhold. De var stort sett i konflikt, men søkte sammen når prosjektet var truet utenfra, det vil si når fagavdelingene nølte med å sette av nok ressurser. Jeg har heller ikke inntrykk av at fagavdelingene samarbeidet med verken hverandre eller med Computas om å fremme krav mot Administrasjonsavdelingen og styringsgruppa.

Justisdepartementets Utlendingsavdelings rolle som talerør for Politiet er det nærmeste vi kommer en allianse på tvers av organisasjonsgrenser, siden Politiet var underlagt en annen avdeling. Men jeg nøler med å kalle forholdet mellom Justisdepartementets Utlendingsavdeling og Politiet for en allianse.

Konklusjonen er altså at alliansene stort sett gikk langs organisasjonsgrensene i og utenfor organisasjonene.

- ***Teknologiens rolle***

Teknologien i dette perspektivet har ingen egen virkning, men bestemmes av de maktforholdene som rår i beslutningsprosessen. Derfor vil man med bakgrunn i interesseperspektivet ha følgende antakelse om teknologiens rolle i beslutningsprosessen:

5. antakelse: Teknologiske løsninger gjenspeilte kravene til bestemte grupper.

Høringsrunden til den reviderte kravspesifikasjonen var en mulighet for de involverte etatene å fremme sine krav. UDI etterkom de fleste kravene, med unntak av dem som ble rettet direkte fra Politiet. Disse kravene var samlet sett langt mer kostbare enn det budsjettet Kommunal- og regionaldepartementet var villig til å gi. Dermed var det utlendingssektorens krav til funksjonalitet mer enn Kommunal- og regionaldepartementets krav til kostnader, som preget det endelige resultat. Funksjonalitetskrav vant også over krav til ressursutnyttelse for de daglige gjøremål i avdelingene, i det minste tidlig i prosjektet. Senere i prosjektet, da kravene til ressursbruk i fagavdelingene skulle innfris, viste det seg å bli vanskelig å få avdelingsdirektørene til å avse nok folk til utvikling og testing.

På lavere nivåer innad i UDI fikk noen grupper gjennom sine krav til løsninger med tilhørende ekstrabevilgninger. Spesielt var det ulike typer funksjonalitet knyttet til arkivets arbeid og vedtaksmaler, såkalte konsepter, knyttet til arbeidet i Juridisk avdeling. I tillegg ble regelverksdatabasen integrert i systemet. Som en følge av dette ble DUF et svært avansert saksbehandlingsverktøy med integrert regelverksstøtte.

De teknologiske løsningene gjenspeilte sommeren 2000 ikke kravene til Politiet. Det var ikke en gang uttalt at Politiet skulle ha sin egen modul.

For å konkludere gjenspeilte teknologien kravene til bestemte grupper i henhold til det interessehevdende perspektiv. I prinsippet var det særlig UDIs krav som vant gjennom, spesielt i planleggingsfasen og tidlig i utviklingsfasen av prosjektet. Internt i UDI var det sterke faglige hensyn som farget det ferdige resultat.

7.3. Beslutninger om IKT i løst koplete systemer

- ***Aktørene***

Beslutninger i DUF vil i dette perspektivet være et resultat av individuelle valg hos dem som har deltatt i prosessen. Tilstedeværelse vil dermed være påvirket av individuelle prioriteringer som igjen er et resultat av plassering i egen organisasjon, andre beslutningsprosesser og løpende oppgaver. På grunnlag av dette har jeg følgende antakelse om aktørene i beslutningsprosessen:

1. antakelse: Deltakerne var med når de ikke var opptatt med andre viktige ting.

Oppmøtet varierte sterkt mellom aktørene, først og fremst på styringsgruppenivå. Oppmøtet generelt var langt bedre på lavere nivåer enn på styringsgruppenivået, til tross for at deltakerne også der hadde andre svært viktige oppgaver som presset på. Forklaringen på dette mener jeg er at oppmøtet skjedde som konsekvens av plikt overfor direkte overordnede. Styringsgruppenivået hadde ikke direkte overordnede som førte fravær, derfor stod de friere til å delta. Deres forpliktelser var til sine overordnede som befant seg i andre møter som derfor var ansett som viktigere.

Jeg konkluderer med at møtedeltakelsen på styringsgruppenivå kan ha skjedd i henhold til perspektivet om løst koplete systemer, siden ledernivået stod relativt fritt til å foreta egne prioriteringer med hensyn til DUF. Viktige beslutninger ble uansett ikke

fattet i deres fravær. Deltakelse på lavere nivåer i prosjektorganisasjonen skjedde delvis og delvis ikke i henhold til dette perspektivet. Deltakere på disse nivåene var forpliktet av sine overordnede til å møte, derfor møtte de. Men andre oppgaver presset på, og gav utslag i lav oppmerksomhet og dårlige forberedelser til møtene, derfor kan det ses som et sterkt betinget oppmøte.

- ***Innspillene***

Dette perspektivet tar ikke for gitt felles mål, men at de må skapes av deltakerne i fellesskap. Med utgangspunkt i dette gjør jeg følgende antakelse om innspillene i beslutningsprosessen:

2. antakelse: Innspill ble brukt til å skape felles forståelse for egne problemer og løsninger. De argumenter som best skapte sammenheng mellom egne saker og andre problemer og løsninger i beslutningsprosessen, fikk gjennomslag.

Allerede fra første stund i beslutningsprosessen, arbeidet UDI målrettet for å gjøre sitt dataproblem til alle aktørers problem, ved å vektlegge kompleksitet i bruken av systemet. Likeså var UDIs løsning alle aktørers løsning ved at stort sett alle krav til systemet ble inkludert i den reviderte kravspesifikasjonen. UDI klarte da også det kunststykke å skape sammenheng mellom kravene til et hypermoderne datasystem og en beskjeden pott på 20 millioner kroner.

Andersen Consulting hadde på sin side et gjennomarbeidet prosessbegrep som skapte sammenheng mellom de kjente problemene med organiseringen av utlendingsområdet og de nye teknologiske løsningene. Dette begrepet ble da også sett på som et svært godt utgangspunkt, helt til det rent konkret ble klart hva en slik utviklingsmetodikk ville koste i penger. Da det ikke hang sammen med midlene som ble bevilget, måtte kravene forkastes. De mer diffuse deler av Andersen Consultings rapport levde derimot videre i den endelige kravspesifikasjonen.

Computas klarte å skape sammenheng mellom kravene og metodikken fra Andersen Consulting og bevilgningene fra Kommunal- og regionaldepartementet, mens de interne ressursene som krevdes av de deltakende etater var diffuse. Siden UDI som statlig etat neppe var vant til å betrakte interne ressurser i et kost/nytte-perspektiv, hadde denne viktige uklarheten ingen betydning for valg av leverandør, selv for en så

presset organisasjon som UDI. Videre var prosjektbegrepet sannsynligvis mer kjent for Computas enn for UDI, slik at selskapet nærmest kunne formulere sitt eget mandat i prosjektets avtaletekst.

Politiets datatjeneste hadde derimot problemer med å skape forståelse for sine innspill. Politiets datatjenestes oppfordringer var dårlig relatert til tonen til de andre innspillene. Politiets datatjenestes tekniske begreper og konkrete begrunnelser gjorde deres innspill enkle å ignorere.

Statistisk sentralbyrå fikk derimot ved hjelp av statistikkloven gjennomslag for sine synspunkter, selv om de ikke skapte noen sammenheng mellom sine behov til variabler og behovene til resten av de involverte.

Konklusjonen er dermed at innspill i mange tilfeller foregikk i tråd med perspektivet som ser beslutningsprosessen som resultat av løst koplete systemer. Særlig fikk de minst konkrete problemene og løsningene gjennomslag. Forutsetningen var at de skapte en begrepsmessig sammenheng mellom andre problemer og løsninger i beslutningsprosessen. I de tilfeller hvor innspillene var vernet, som i Statistisk sentralbyrås tilfelle, ble det ikke forsøkt å skape noen særlig sammenheng.

- ***Interaksjon***

Dette perspektivet legger vekt på individets handlingsrom innen ulike grader av segmenterte strukturer, hvor individuelle ambisjoner vil kunne ha betydning for utfallet. Derfor er det grunn til å gjøre følgende antakelse for organisering av beslutningsprosessen i nettverk:

3. antakelse: Samarbeid eller konflikter kunne føres tilbake til enkeltpersoners engasjement og virkelighetsforståelse.

Selve oppstarten av prosjektet virker å ha kommet som resultat av enkeltpersoners engasjement. Både personer i Justisdepartementets Utlendingsavdeling og ledelsen i UDI hadde et personlig forhold til svakhetene ved det eksisterende systemet. Personlig engasjement kan også forklare finansieringsprosessen med alternative strategier.

Da prosjektet vel var kommet i gang, var det framfor alt engasjementet fra UDIs prosjektleder som peker seg ut. Han var til stede på så og si alle møter på styringsgruppe- og prosjektgruppenivå og hadde stor innflytelse på hva styringsgruppa

mente om prosjektets situasjon. Også Computas' prosjektleder står fram som en sterk personlighet, som blant annet fikk stor innflytelse på organiseringen av prosjektet, blant annet fordi han formulerte prosjektgruppas mandat.

I fagavdelingene var det personlige engasjementet delt. Enkelte så potensialet som lå i standardisering av arbeidsoppgaver, i motsetning til dem som hadde et personlig forhold til sine saksbehandlingsmetoder. Sistnevnte gruppe ytte betydelig motstand mot standardiseringen av saksbehandlingen. Det generelle inntrykket er imidlertid at deltakerne i brukergruppene ikke var seg bevisst makten de kunne utøve over sin framtidige arbeidssituasjon. De hadde dårlig forståelse av sammenhengen mellom sine daglige arbeidsoppgaver og teknologien de skulle være med på å utvikle.

Det til tider vanskelige forholdet til Politiets datatjeneste og Politiet kan jeg derimot ikke se bunnet i personlig engasjement eller kryssende virkelighetsforståelse. Også konfliktene mellom Computas og UDI var langt mer omfattende enn at det ensidig kan forklares av virkelighetsforståelsen til de involverte. En viss vektlegging av personlig engasjement kan imidlertid gi en bedre forståelse av hvordan konflikten utviklet seg.

Jeg konkluderer dermed med at innenfor de ulike deltakelsesstrukturene var det individuell variasjon i folks engasjement for datasystemet som resulterte i at interaksjonen i beslutningsprosessen tok utilsiktede vendinger. Likevel, perspektivet som vektlegger løst koplede systemer kan ikke på en god måte forklare de dype og langvarige konflikter og samarbeid som var i prosjektet.

- ***Nettverksorganisering***

Perspektivet som vektlegger løst koplede systemer hevder at deltakernes individuelle særpreg framfor alt blir tydelige når de ikke er del av et strengt regulert plikt- og rettighetssystem. Med det som forutsetning gjør jeg følgende antakelse for organiseringen av beslutningsprosessen i nettverk:

4. antakelse: Intra- og interorganisatoriske nettverk gav rom for at individuelle ambisjoner fikk ekstra stor betydning.

DUF-prosjektet er kjennetegnet ved at strukturene ble stadig svakere jo lenger ned i organisasjonen deltakerne befant seg. Det interorganisatoriske nettverket var mest

komplekst på brukergruppenivå, med mange grupper som hadde overlappende oppgaver.

På styringsgruppenivå tok UDI uformelt rollen som førende part. Dermed hadde Administrasjonsavdelingen og IT-kontoret relativt frie tøyler til å utforme kravspesifikasjon, vurdere tilbud, innstille leverandørkandidat og vurdere prosjektspesifikasjonen. De andre deltakerne i styringsgruppa må betegnes som passive. I realiteten var det avdelingsdirektøren og UDIs prosjektleder som styrte det meste av prosjektet inntil Computas kom på banen. Computas utøvde sterk uformell innflytelse i styringsgruppa, blant annet i diskusjoner om disponering av UDIs interne ressurser og prosjektets ukeverk.

Til tross for at UDI var førende part, ble prosjektgruppa dannet på initiativ fra Computas. Etter at prosjektgruppa var dannet, ble ikke lenger dokumentasjonen av gruppas møter et valg, men en plikt, og dermed ikke overlatt til ambisjonene til de som tilfeldigvis var til stede. Brukergruppenivået hadde også spesialisert deltakelse som var regulert med utpekte deltakere, men var likevel løsere strukturert med hensyn til plikter og rettigheter. Nedtegnelser og arkivering var et individuelt valg, noe som i de fleste tilfeller ble valgt bort. Mandatene til brukerrepresentantene var svært uklare. Det førte til at individuelle ambisjoner og argumentasjonsteknikk overfor prosjekt- og styringsgruppe fikk stor betydning for kravarbeidet.

Det intra- og interorganisatoriske nettverket fikk etter en viss tid deltagelsen segmentert i hierarkiske og spesialiserte strukturer. Disse strukturene var imidlertid ikke vanntette. På styringsgruppenivå klarte man ikke å stå imot presset om å inkludere Computas. På brukergruppenivå regulerte man ikke oppmerksomheten eller sikret dokumentasjon. Unntaket er prosjektgruppa som etter noen innledende runder, fikk regulert oppmerksomheten ved hjelp av stillinger og sikret dokumentasjon. Denne gruppa ble drivende kraft for hele prosjektet, og de med ambisjoner og kunnskaper kunne bruke sine krefter på forholdsvis passive omgivelser.

- ***Teknologiens rolle***

Beslutninger tatt i løst koplede systemer vil ikke bare kunne spores tilbake til individuelle ambisjoner, fordi valgt teknologi og metodikk kan bidra til å strukturere prosessen. Det vil derfor være grunn til å gjøre følgende antakelse:

5. antakelse: Valget av teknologi og metodikk la føringer på strukturen til prosjektet.

Det å utvikle et system ut fra arbeidsprosesser ble svært krevende i spesifiseringsfasen, noe kostnadsberegningene fra Andersen Consulting også gjenspeilte. De ulike kravene som ble formulert tidlig i prosessen, pekte likevel i retning av en arbeidsprosessbasert utvikling, siden den i størst grad stemte overens med verdiene organisasjonen ville skilte med. I virkeligheten var ikke UDI reell bærer av verdier som for eksempel brukermedvirkning eller hadde kunnskaper nok til å nyutvikle sitt eget system. Organisasjonen var hierarkisk oppbygd og de som i en arbeidsprosessbasert metodikk skulle treffe flest enkeltbeslutninger, var ikke utrustet med tilstrekkelig erfaring eller mandat til å gjøre det. Teknologien og metodikken som var valgt krevde flere former for kunnskap. Den krevde klare, informerte og overordnede mål fra ledelsen, men den krevde også kunnskap fra linjeorganisasjonen, kunnskap som lå i fragmenter rundt i organisasjonen, på tvers av kontorer og avdelinger. Man kan derfor si at teknologien og metodikken fordret en organisering av arbeidsoppgaver på tvers av avdelinger og etater. Til tross for dette ser prosjektet ut til primært å ha vært organisert langs linjen, med en ansvarlig koordinator for hver avdeling. Dessuten fikk modulene navn etter avdelinger og etater, som ”JURA-modulene” og ”Politi-modulen”. IKT-prosjektet etterapte dermed organiseringen av UDI og resten av utlendingsområdet i stedet for tvert imot. Konsekvensen var at det ble vanskelig å danne representative brukergrupper i en så spesialisert organisasjon som UDI. Svært få var i stand til å si noe om hvordan andre avdelinger løste tilsvarende oppgaver.

Konklusjonen er at teknologien ikke fikk synlige konsekvenser i form av omorganisering av UDI. Konsekvensene viste seg derimot i fragmenterte beslutninger i brukergruppene med påfølgende koordineringsproblemer og detaljspørsmål som i noen tilfeller fløt opp til styringsgruppa.

7.4. **Beslutninger om IKT som drevet fram av omgivelsene**

- *Aktører*

Dette perspektivet vektlegger at de viktigste beslutningene treffes utenfor organisasjonen. Med det samme eksterne aktører hentes inn i prosessen, vil målet, interessene eller strukturen i prosjektet bety lite for resultatet. Det er bakgrunnen for første antakelse som gjelder aktørene i beslutningsprosessen.

1. antakelse: Utlendingssektoren besluttet ikke aktivt i arbeidet med IKT-systemet. Beslutningene var dominert av omgivelsene.

I tiden fram til første styringsmøte var Justisdepartementets Utlendingsavdeling og UDI ved Administrasjonsavdelingen og IT-kontoret i praksis alene om å treffe beslutninger i prosjektet. Disse beslutningene var imidlertid sterkt påvirket av innspill fra BRODD og Andersen Consulting, uten at de kan sies å ha dominert beslutningene. Likevel, valg av metodikk var ikke en aktiv og informert beslutning av UDI, siden i hvert fall deler av UDI ikke forstod omfanget av å jobbe med arbeidsprosesser. Derfor kan man si at innholdet i beslutningen var dominert av omgivelsene, selv om selve beslutningen ble fattet av UDI. Leverandørvalg og godkjenning av prosjektspesifikasjon involverte formelt sett flere beslutningstakere, men også i disse spørsmålene dominerte UDI. Departementene spilte en svært passiv rolle.

Etter at Computas ved hjelp av utviklingsavtalen sikret seg plass i prosjektet, var beslutningsprosessen dominert av Computas og UDI, med resten av utlendingssektoren som tilskuere.

Selv om prosjektgruppa ble initiert av Computas, var fagavdelingene aktive. Noe av det første koordinatoren til Juridisk avdeling gjorde, da hun begynte i jobben, var å midlertidig stoppe frysprosessen av modulen JURA 1. Senere, da hun eventuelt møtte motstand mot avdelingens hjertesaker fra Computas eller UDIs prosjektleder, ble de tatt opp i styringsgruppa av avdelingsdirektøren. På brukergruppenivå er det litt mer diffust hvem som aktivt fattet beslutninger om systemet. Inntrykket er at Computas var absolutt førende i arbeidet med den første JURA-modulen. Etter at prosjektkoordinatoren for Juridisk avdeling kom på plass, stilte brukerrepresentantene fra Juridisk avdeling stadig flere krav til systemet.

Konklusjonen er at omgivelsene først og fremst dominerte de deler av beslutningsprosessen hvor utlendingssektoren ikke gav beslutningene nok oppmerksomhet. Spesielt gjaldt dette på overordnet nivå, hvor Justisdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet ikke gav innspillene nok oppmerksomhet til selvstendig å kunne bedømme holdbarheten til BRODD, Andersen Consultings og Computas' argumenter i forhold til UDIs framstilling. Faglig var påvirkningen fra omgivelsene størst i skjæringspunktet mellom teknologi og organisasjon, spesielt i spørsmålet om utviklingsmetodikk, hvor UDIs kompetanse var spredt over flere avdelinger og kontorer. Usikkerhet om beslutningsmyndighet og faglige spørsmål gjorde at Andersen Consulting og Computas fikk rom til å påvirke.

- ***Innspill***

I omgivelsesperspektivet ses beslutningene som refleksjon av omgivelsene mer enn som resultat av selvrefleksjon hos beslutningstakerne. Det er bakgrunnen for den andre antakelsen som gjelder innspillene i beslutningsprosessen:

2. antakelse: Deltakernes innspill var respons på utfordringer fra omgivelsene.

BRODDs rapport passet godt inn i UDI og Justisdepartementets argumentasjon som bunnet i UDIs interne behov. BRODD hadde ingen ferdig pakke eller løsning som gav svar på alle spørsmål UDI måtte ha. De presenterte en generell problemformulering og utgjorde ingen utfordring til UDIs egne problemoppfatninger.

Andersen Consulting derimot hadde en mer omfattende ideologi som i sin fullstendighet la store føringer på utviklingsarbeidet, og som var relativt ukjent for UDI og Justisdepartementet. Da Computas' tilbud var bygget på mye av den samme metodikken, med referanser til andre offentlige etater, var dette et kjent begrepsapparat som passet med kravspesifikasjonen. Dermed ser jeg valget av Computas som en respons på krav fra omgivelsene om å ha et moderne system, hvor premissene allerede var lagt av Andersen Consulting.

I utviklingsarbeidet hadde UDIs og Computas' prosjektledere ansvaret for å kalle inn til styringsgruppemøter. Dermed hadde også begge prosjektledere anledning til å påvirke agendaen på møtene. Computas var imidlertid alene om å skrive månedsrapportene som var egen post på sakslisten og tidvis gjenstand for stor oppmerksomhet

på styringsgruppemøtene. Månedsrapportene ble førende på diskusjonene om ressursbruk og framdrift. I prosjektgruppa har jeg ikke hatt kilder på innspill fra Juridisk avdeling om JURA-modulene før etter formaliseringen av gruppa med utnevning av egen JURA-koordinator. I brukergruppene var innspillene først i prosjektet preget av respons. Imidlertid er mitt generelle inntrykk at brukerrepresentantene etter hvert selv tok litt del i styringen av krav og arbeidsprosesser.

Konklusjonen er at innspillene først og fremst kom som respons på utfordringer fra omgivelsene i spørsmål hvor deltakerne fra utlendingssektoren var usikre. UDIs prosjektleder, som var ansvarlig for IT-kontoret, var kvalifisert og erfaren først og fremst i tekniske spørsmål, noe framfor alt kravspesifikasjonen bar preg av. Fagkunnskap og kunnskap om organisasjonsstrukturene var imidlertid mer spredt på utlendingsområdet. Ingen utmerket seg som bærer av tverrfaglig kompetanse, noe som gjorde at deltakerne når det gjaldt metodikk kjøpte en ferdig pakke utenfra uten å være klar over den faktiske prisen organisasjonen måtte betale.

- ***Interaksjon***

Omgivelsesperspektivet forutsetter at organisasjonsstrukturen anses som forstyrrende element for fornyelse som kommer utenfra. Den tredje antakelsen dreier seg om interaksjon i beslutningsprosessen:

3. antakelse: Interaksjon mellom organisasjon og omgivelser var konfliktfylt og preget av kunnskapsskjevheter, hvor omgivelsene var autoritet og førende.

Interaksjonen mellom utlendingssektoren og omgivelsene vekslet i karakter. I de tilfeller hvor aktører fra omgivelsene jobbet med avgrensede problemområder som skilte seg fra UDIs, var det lite konflikt, til tross for at omgivelsene var førende på faglige spørsmål. Statistisk sentralbyrå hadde en svært snever oppgave i prosjektet. Byrået var spesialisert på variabler og tilførte UDI verdier i form av kodeverk, uten at det ser ut til å ha forstyrret organisasjonen i helhet. Statskonsult var også direkte representert i kodeverksarbeidet. Indirekte fikk Statskonsults utviklingsavtale stor innvirkning på prosjektet, men hoveddelen av kontrakten la kun generelle føringer på prosjektet. De viktige vedleggene ble utformet av UDI og Computas selv.

Andersen Consultings rapport kommentarer traff nærmere kjernen i prosjektet – kostnad versus ytelse. Kravrapporten omhandlet også spørsmål som, i hvert fall delvis, falt inn under Administrasjonsavdelingen og IT-kontorets oppgaveområde. Dermed rådde det større tvil om hvem som hadde kompetanse på hva. Kunnskapsskjevheten var ikke absolutt, og dermed ikke autoriteten heller. Andersen Consultings rapport ble sterkt modifisert i henhold til UDIs mål. Interaksjonen med Statistisk sentralbyrå, Statskonsult og Andersen Consulting er derfor ikke helt i tråd med omgivelsesperspektivet.

Diskusjoner om kompetanse og ansvar toppet seg da Computas kom inn i prosjektet. Arbeidsprosessmetodikken ble videreført av Computas, til tross for at deler av UDI tidlig i prosjektet ikke ville ha en full organisasjonsgjennomgang. Dette tyder på manglende kunnskap i utlendingssektoren om hvordan Computas oppfattet oppgaven sin. Inntrykket styrkes av det passive forholdet styringsgruppa viste ved gjennomgang av prosjektspesifikasjonen. Det virker ikke som at styringsgruppemedlemmene forstod de praktiske konsekvensene av systemutviklingen, for arbeidet fikk ikke den nødvendige oppmerksomhet i tidsrommet denne oppgaven beskriver.

På prosjekt- og brukergruppenivå var kompetanse- oppgaveområdene mer klare Computas og UDI imellom. Med unntak av prosjektlederne fra UDI og Computas, representerte medlemmene i prosjektgruppene ulike fagområder og hadde tyngde i denne typen spørsmål. Spesielt vanskelige spørsmål kunne også presses oppover i systemet for å unngå svært vanskelige konflikter, og det var en ofte brukt konfliktdepende teknikk. På det spesialiserte brukernivået, hvor prosjektlederne sjelden var til stede, er skillet enda tydeligere mellom fagområdene. Også her kunne eventuelle konflikter presses oppover i systemet, og det er vanskelig å se hvem som hadde klar autoritet i vanskelige spørsmål.

Konklusjonen er at omgivelsesperspektivet passer på beslutningsprosessen der hvor organisasjonen og omgivelsene hadde delvis overlappende kompetanse. Det gjaldt først og fremst prosjektlederne og prosjektgruppenivået i de fasene denne oppgaven handler om. Prosjektlederne og etter hvert prosjektgruppa spilte en svært viktig rolle i prosjektet, ved at de koordinerte brukergruppenes resultater og avveide de ulike kravene. Konflikter på det spesialiserte nivået fløt ofte opp og påvirket agendaen på

styringsgruppemøtene. Der hvor oppgavene var avgrensede og hvor kunnskapen var spesialisert, ser konfliktnivået ut til å ha vært noe lavere. Dette må sies å være en svært forsiktig konklusjon med hensyn til brukergruppenivået, siden dokumentasjonen fra det nivået er dårlig. Her minner jeg om at disse funnene gjelder innen tidsperioden som min oppgave dekker. Konfliktnivået i brukergruppene kan godt ha vært høyt senere i prosjektet.

- ***Nettverksorganisering***

Et interorganisatorisk nettverk er et komplekst system og en svært løs organisering av beslutningsprosessen, med uklare autoritetsforhold. Omgivelsesperspektivet vil derfor ha følgende antakelse for konsekvensene av å organisere prosjektet i et intra- og interorganisatorisk nettverk:

4. antakelse: Omgivelsene fikk tilgang til beslutningene gjennom det interorganisatoriske nettverket.

Omgivelsenes tilgang til beslutningene varierte imidlertid sterkt. BRODD bidro med en del av beslutningsgrunnlaget, hvor rapportens beregninger fikk stor betydning for diskusjonene i finansieringss spørsmålet, men deltok ikke selv i beslutningsprosessen. Også Andersen Consulting bør betraktes som viktig premissleverandør, med hensyn til valg av arbeidsmetodikk for prosjektet, men deltok heller ikke i beslutningsprosessen. Statskonsult bidro også med rådgivning i prosjektet, men tok aldri aktivt del i beslutninger.

Computas derimot ble tidlig en beslutningsdeltaker på høyeste nivå. Før Computas var inne, var Utlendingssektoren, og framfor alt UDIs Administrasjonsavdeling og IT-kontor problemeier. Med Computas deltakelse i styringsgruppa, fikk prosjektet en ny problemeier, uten at de praktiske ansvarsforholdene var avklart.

Kompetanseområdene til UDIs og Computas' prosjektledere overlappet hverandre, med de faglige diskusjoner det medførte. Men der hvor prosjektlederen i Computas stilte med medarbeidere med samme forståelse for oppgavene som han selv, hadde prosjektlederen i UDI ikke noe tilsvarende støtteapparat. Den generelt passive innstillingen i styringsgruppa og ressursproblemene i fagavdelingene gav dermed Computas uforholdsmessig stor innflytelse på alle nivåer i prosjektet.

Ved hjelp av strukturen til prosjektet sikret altså Computas seg innspill til viktige beslutninger. På bakgrunn av utviklingsavtalen kunne også Computas ta initiativ til formaliseringen av prosjektgruppas arbeid. Innflytelsen til Computas var primært knyttet til prosjektlederen. I brukergruppene, hvor han ikke var til stede, virker Computas' innflytelse å ha vært langt mindre. Det til tross for at det var i brukergruppene at mange av de endelige kravene til systemet ble utformet. I denne situasjonen, hvor Computas fikk uønsket tilgang til beslutningene, kunne Politiets datatjeneste spilt en viktig rolle. Omgivelsesperspektivet tilsier at organisasjoner kan øke sin kompleksitet for å beskytte seg mot omgivelsenes press. Politiets datatjeneste kunne ha bidratt til økt kunnskapskompleksitet hos utlendingssektoren ved å tilføre prosjektorganisasjonen sin spesialkompetanse på utvikling av store datasystemer, og dermed bidra til å formulere argumenter som tjente utlendingsområdets interesser. Men Politiets datatjeneste spilte aldri en slik rolle. De få innspill som er dokumentert fra Politiets datatjeneste, ble ikke fulgt opp.

Konklusjonen er at det intra- og interorganisatoriske nettverket var kjennetegnet ved uklare ansvarsforhold og deltakelsesrettigheter, noe som gjorde det mulig for en ekstern aktør som Computas å trenge inn i organisasjonen. Ved å kunne ta del i informasjonen som ble utvekslet på styringsnivå av prosjektet økte kunnskapsskjevheten i Computas' favør og dermed omgivelsenes press på prosjektorganisasjonen. Computas sikret seg sin plass i gruppen ved hjelp av kontrakten, noe jeg vanskelig kan forestille meg de kunne ha gjort med en organiseringstype som var mer kjent for de andre deltakerne. De andre aktørene hadde ikke sikret seg denne typen inngangsbillett, og ble dermed effektivt holdt utenfor. Det intra- og interorganisatoriske nettverket gav altså muligheter til de som visste å ivareta dem, men var likevel ingen automatisk døråpner for omgivelsene til beslutningsprosessen.

- ***Teknologiens rolle***

Siden teknologien i praksis er valgt av omgivelsene, og omgivelsene har autoritet, vil omgivelsesperspektivet ha følgende antakelse for forholdet mellom organisasjon og teknologi:

5. antakelse: Organisasjonen ble forsøkt tilpasset teknologien.

Hensikten med teknologien som ble valgt, var nettopp at den *ikke* skulle tilpasse organisasjonen til teknologien. Computas' prosjektspesifikasjon la opp til etterkodifisering av gjeldende praksis. Det er likevel nevnt tilfeller på brukergruppenivå hvor praksis ble endret for å bli mer hensiktsmessig. Om det var et resultat av teknologien eller om systemutviklingen representerte en mulighet for å endre en irriterende praksis, er vanskelig å avgjøre. I det store og hele ble det ikke gjort noen endringer som avtegnert seg på organisasjonskartet. Tvert imot gikk utviklingen av DUF langt i å forsøke å gjen-skape kjent brukergrensesnitt, men med et modernisert innhold. Det skjedde imidlertid en viktig endring av arbeidsforholdene til saksbehandlere i Juridisk avdeling som følge av det nye systemet. Alle trinn av saksbehandlingsprosessen ble standardisert, også vedtaksdokumentene. Dette var imidlertid ikke en konsekvens av teknologien, men heller et gammelt ønske fra ledelsen som nå lot seg realisere.

Konklusjonen er med andre ord at forholdet mellom organisasjon og teknologi var dynamisk og ikke et resultat av omgivelsenes press. Dermed er ikke beslutningsprosessen i tråd med omgivelsesperspektivets teknologisyn

7.5. Analysens konklusjon

En kort sammenfatning av analysens resultater (se figur 7.1):

Figur 7.1 Oversikt over analysens resultater

	Design-perspektiv: <i>Felles mål og design</i>	Interessehevdings-perspektivet: <i>Krav og allianser</i>	Perspektiv med løse koplinger: <i>Individer og deltakelse</i>	Omgivelsesperspektivet: <i>Eksternt press og kunnskapsskjevheter</i>
Aktører	Nei	Ja for ikke-brukere Nei for brukere	Ja for styringsgruppa Nei for lavere nivåer	Ja
Innspill	Nei	Ja for de konkrete Nei for de strategiske	Ja for de diffuse Nei for de konkrete	Ja
Interaksjon	Nei	Ja for de mest aktive Nei for de passive	Nei	Ja for overlappende kompetanse Nei for avgrensede oppgaver
Nettverk	Nei	Nei	Ja	Ja
Teknologi	Nei	Ja	Ja for beslutningene Nei for strukturen	Nei

Matrise med en sammenstilling av analyseresultatet for oppgavens variabler og perspektiver.

For å begynne med det generelle først: Med unntak av design-perspektivet, som ikke synes å passe, er det ingen av perspektivene som entydig passer eller ikke passer med beslutningsprosessen jeg har beskrevet. Mer konkret overlapper perspektivene hverandre på de forskjellige variablene. Dessuten er det slik at deler av et perspektivs antakelser for en variabel bekreftes, mens deler ikke bekreftes.

For å begynne med perspektivene: Design-perspektivet og omgivelsesperspektivet har flest klare konklusjoner. Design-perspektivet er mest entydig, og resultatene peker i samme retning. Perspektivet er i prinsippet avkreftet som forklaring på resultatet fra denne undersøkelsen når det gjelder alle variabler. Konklusjonene på omgivelsesperspektivet er mindre absolutte men likevel entydige for fire av fem variabler, og perspektivet bekrefter klart tre av antakelsene i undersøkelsen. Omgivelsesperspektivet er altså det perspektivet som passer mest entydig med mønsteret i beslutningsprosessen.

Interessehevdingsperspektivet og perspektivet med løse koplinger bekrefter eller avkrefter entydig på færre antakelser enn de to ovenstående. Disse perspektivene varierer i tillegg når variablene splittes opp i flere kategorier. Variabelen "aktører" kan brukes som eksempel:

Analysert med interessehevdingsperspektivet får denne variabelen ulike resultater med henholdsvis avkreftelse og bekreftelse for "brukere" og ikke-brukere". Analysert med perspektiv med løse koplinger blir resultatet henholdsvis bekreftelse og avkreftelse for "styringsgruppa" og "lavere nivåer". For begge perspektiver gjelder disse variasjonene for tre av fem variabler. Kun variabelen "nettverk" får entydige resultater for begge perspektiver, men resultatene for denne variabelen går til gjengjeld i hver sin retning.

En foreløpig konklusjon er at omgivelsesperspektivet passer mer entydig med mønsteret i beslutningsprosessen enn interessehevdingsperspektivet og perspektivet med løse koplinger.

Siden resultatene overhodet ikke kan sies å være entydige, er det best å gjøre rede for analyseresultatene variabel for variabel.

Aktører: Interesseperspektivet kombinert med omgivelsesperspektivet kan her best forklare eksterne aktørers (særlig Computas') atferd, de som øvet press i henhold

til omgivelsesperspektivet. De var hele tiden nødt til å sikre seg at viktige beslutninger ikke ble tatt i deres fravær, siden de formelt hadde svak legitimitet i den segmenterte beslutningsstrukturen. Atferden til dem som sitter på toppen av beslutningspyramiden kan best forklares ved løst koplete systemer. De hadde verken uttalte og kontrollerbare forpliktelser om møtedeltakelse, samtidig som den segmenterte beslutningsstrukturen sikret at viktige beslutninger ikke ble tatt i deres fravær.

Innspill: Interesseperspektivet kan her best forklare hvordan de konkrete innspillene påvirket beslutningsprosessen. De konkrete innspillene var lette å forstå i kost/nytte-analyser i forhold til egen organisasjon. Derfor var det også enkelt å se fronter og vite hva som ble diskutert. De diffuse innspillene forklares best ved perspektivet løse koplinger. Innspillene var vanskelige å forstå, og derfor åpne for fortolkninger, hvilket førte til en tilsynelatende enighet som varte til forståelsen ble bedre og informasjonen mer konkret.

Interaksjon: Samarbeid mellom aktørene i prosjektet var basert på interessefelleskap, og de aktive deltakerne dannet allianser i henhold til interessehevdingperspektivet. De passive deltakerne var det nettopp ved at de ikke samarbeidet med noen. Computas var i en mellomposisjon, ved at de var en overaktiv deltaker som de andre forsøkte holde litt på avstand. Omgivelsesperspektivet klargjør hvordan oppgaver det ble konflikter av, var knyttet til overlappende kompetanse hos aktørene, altså på de feltene hvor organisasjonskunnskap og teknologi falt sammen. Det var lavere konfliktnivå rundt avgrensede oppgaver, hvor hver part var autoritet.

Nettverk: Det intra- og interorganisatoriske nettverket hadde ikke noen selvstendig betydning som arena for interessehevding. Interessehevdingperspektivet forklarer interessehevding langs kjente organisasjonsgrenser. De individuelle ambisjonene i henhold til løse koplinger-perspektivet var først og fremst synlige i de spesialiserte strukturene, i prosjekt- og brukergruppene. De intra- og interorganisatoriske nettverkene var dermed først og fremst en mulighet for folk på lavere nivåer å utfolde sine personlige ambisjoner. Nettverksorganiseringen utgjorde også en mulighet for omgivelsene å ta del i beslutningsprosessen, men det krevde kunnskap og taktikk for å gjennomføre det.

Teknologi: Interessehevdingsperspektivet kan langt på vei forklare beslutningene rundt teknologien, og en god del av modulenes innhold kan forklares ved å vise til enkeltgruppers hjertesaker. Omgivelsesperspektivet er ikke egnet til å forklare teknologiens rolle, ved at det ikke er påvist noen eksempler på at teknologien ble presset inn utenfra uten sterke modifiseringer av organisasjonen selv. Perspektivet løst koplete systemer kan forklare hvordan disse hjertesakene framstår som innspill i fragmenterte beslutninger, siden utviklingsmetodikken i praksis la opp til en prosjektorganisasjon som fulgte de vante organisasjonsgrensene, til tross for at beslutningene ofte gjaldt arbeidsprosesser som gikk på tvers av avdelinger og etater.

For å oppsummere sammenstillingen så langt, har alle de tre perspektivene, interessehevdingsperspektivet, perspektiv med løse koplinger og omgivelsesperspektivet forklaringskraft på beslutningsprosessen. De forklarer bare litt forskjellige ting. Interessehevdingsperspektivet forklarer beslutningsprosessen under forhold hvor aktører og strukturer og saker er kjente. Løse koplinger og omgivelsesperspektivet forklarer beslutningsprosessen når aktører, strukturer og saker er diffuse og ukjente. Omgivelsesperspektivet forklarer situasjoner som oppstår ved kunnskapsskjevhet.

Når det nå er gjort rede for mønstret for hver enkelt variabel, er det på tide å vende tilbake til beslutningspunktene.

Ved prosjektets første tre beslutningspunkter gikk innspillene i mange retninger og var ofte diffuse. Prosjektstrukturen var derimot klar, og kompetansen overlappet sjelden. Dermed var det mulig å danne allianser, selv om målene kanskje ikke alltid viste seg å være felles. Både interessehevdingsperspektivet, omgivelsesperspektivet og perspektivet med løse koplinger har derfor delvis forklaringskraft i denne delen av prosessen. Det var en tilkjempet sikkerhet som preget denne delen, forsøkt forsterket ved formalisering av alle punkter. Omgivelsene som fikk innpass, fikk det ved at de kjente rutinene og begrepene godt og kunne utnytte dem.

De to siste beslutningspunktene var preget av uklarhet hva gjaldt både aktører, prosjektstruktur og innspill. Computas og bevilgende myndigheters plass i styringsgruppa gjorde ansvarsforholdene uklare. I vedtak om prosjektspesifikasjon og i starten av utviklingsfasen kan derfor interessehevdning dårlig forklare beslutningsprosessen. Der er de løse koplingene mer aktuelle.

Utover i spesifiseringsarbeidet ble prosjektstrukturen mer håndterlig etter at prosjektgruppa var etablert. Derimot ble kompetansebegrepet flytende, hvor fagpersonene i UDI og Computas ble mer tverrfaglige og diskusjonene mer aktive på alle nivåer i organisasjonen. Dermed lå det an til økt grad av interessehevding i prosjektet. Derfor mener jeg interessehevdingsperspektivet best kan beskrive siste del av spesifiseringsfasen i prosjektet.

Noe som har vært oppsiktsvekkende, er at omgivelsesperspektivet har pekt seg ut gjennom alle prosjektets faser og med hensyn til alle variabler. Likevel er ikke perspektivet egnet til å forklare teknologiens rolle i prosjektet. Teknologien og utviklingsmetodikken påvirket ikke utlendingsområdets oppbygging eller saksbehandlingsrutiner i særlig grad! Dette tilsynelatende paradokset forklarer jeg med at omgivelsesperspektivet nok kan opptre hyppig, uten at den dermed har nok styrke som forklaring. Til tross for at UDI som direktorat og utlendingssektoren som sektor er forholdsvis ny i forvaltningen, kan dette også indikere at både UDI og utlendingssektoren allerede er til en viss grad er institusjonalisert og dermed vanskelig å endre til tross for vedvarende press.

Analysen gir tre konklusjoner:

- For det første er ikke design-perspektivet dekkende for beslutningsprosessen som her har vært beskrevet. Det til tross for flere forsøk i prosjektet på å strukturere beslutninger i henhold til et mål om design av prosessen.
- For det andre bør variablene jeg har valgt for min oppgave splittes opp i flere kategorier og omformes til nye variabler. Analysen antyder at forklaringen på dette prosjektet kan være en kombinasjon av interesseperspektiv og perspektiv med løse koplinger, men forklarer ikke hvordan denne kombinasjonen opptrer. Utforming av flere og mer spesifikke variabler kan være til hjelp for å undersøke hvordan disse perspektivene opptrer i forhold til hverandre.
- For det tredje viser analysen at til tross for et eksternt press på utlendingssektoren om at modernisering skulle foregå på bestemte måter, gav ikke presset umiddelbare resultater med mindre utlendingssektoren selv hadde interesse av det.

8. Oppsummering og diskusjon

Før jeg avslutter oppgaven, vil jeg komme med en oppsummering av arbeidet så langt. Problemstillingen var i utgangspunktet: *Hva påvirker beslutninger ved valg, utforming og iverksetting i nyutvikling av IKT-systemer i offentlig sektor?*

For å belyse denne problemstillingen har jeg brukt erfaringer høstet fra planleggings- og oppstartsarbeidet med det som nå er blitt Datasystem for Utlendingsforvaltningen. Videre har jeg brukt fire beslutningsteoretiske perspektiver til å beskrive prosessen som har ledet fram til utviklingen av tre moduler til Juridisk avdeling. Analysen har bygget på mønstersammenlikning, hvor målet har vært å se hvilket perspektiv som best forklarer beslutningsprosessen.

Analysen viser at oppgavens avhengige variabel, beslutninger i nyutvikling av IKT-systemer, har variert i prosjektet. Beslutninger som er tatt på ett tidspunkt er senere endret. Dermed har målene for systemet variert i løpet av beslutningsprosessen. Prosessen passer dermed ikke med design-perspektivet som forutsetter faste mål. Mangel på relevans for design-perspektivet i beslutningsprosessen gjelder for alle variabler i undersøkelsen. Derfor mener jeg å ha støtte i analysen ikke bare for å hevde at det har skjedd en målforskyvning i beslutningsprosessen, men at forskyvningen har funnet sted for alle variabler av beslutningsprosessen som denne oppgaven er avgrenset til å undersøke. Målforskyvningen tok tre former:

- Først og fremst ble *systemets kompleksitet og omfang* større enn antatt.
- For det andre ble *personalressurssituasjonen* mer presset enn antatt.
- For det tredje tok *utviklings- og testingsarbeidet* lenger tid enn antatt

Analysens andre konklusjon er at omgivelsesperspektivet ikke har nok forklaringskraft til å forklare endringene i mål for prosjektet. Kombinasjonen av interessehevding og løse koplinger har imidlertid passet best til å beskrive hvordan innholdet i beslutningene er kommet i stand, og dermed hvordan målforskyvningen har skjedd. Siden de to perspektivene kan brukes til å forklare forskjellige variabler, også forskjellige kategorier av variabler, må det til en mer inngående diskusjon om hvorvidt oppgaven forklarer hvordan opprinnelige mål for prosjektet har endret seg under arbeidets gang.

8.1. Perspektiver på målforskyvning

I følgende redegjørelse vil jeg ta de tre formene for målforskyvning, som er summert under forrige punkt, og behandle dem etter tur. Diskusjonen om målforskyvning vil i neste omgang kunne brukes til å gi et svar på om oppgaven har vært egnet til å forklare hva som påvirker IKT-beslutninger, og hvordan denne påvirkningen eventuelt skjer. Jeg begynner med å redegjøre for om oppgaven gir et svar på hva som påvirket beslutningene slik at det ble en målforskyvning med hensyn til systemets kompleksitet og omfang.

- ***Kompleksitet og omfang***

Prosessen startet med en målsetning om å integrere og oppgradere to dataregistre som begge primært ble brukt av UDI og Politiet. Sluttresultatet var et svært moderne kunnskapsstøttesystem til bruk i UDI, UNE og Politiet. Belyser resultatet av oppgaven forskyvningen som skjedde?

Oppgaven viser at systemets økte kompleksitet til store del skyldtes at kravene til systemet økte i takt med utviklingsarbeidet. Kombinasjonen av interessehevding og løst koplede systemer kan brukes til å tegne et mønster av læring hos aktørene.

I starten rådde det stor usikkerhet og mangel på kunnskap om IKT, og saksbehandlingsprosessene som skulle støttes, i framfor alt UDI og departementene. Dette førte til at behov ikke ble analysert og formulert, og visjonene for systemet var ulne. Eksterne krav fikk stor gjennomslagskraft i denne viktige delen av prosjektløpet. Det tok imidlertid ikke lang tid før spesielt medarbeiderne i UDI utviklet seg til å bli stadig mer bevisste om hvilken funksjonalitet de ønsket til å støtte saksbehandlingen. Avdelingene begynte allerede i planleggingen av modulene å hevde konkrete krav til modulenes funksjonalitet. Kompetansen blant medarbeiderne i UDI var imidlertid spredt utover i det svært spesialiserte UDI. De overordnede beslutningstakere syntes på sin side ikke riktig å holde følge med utviklingen i kunnskapsnivå. Det utviklet seg dermed en intern kunnskapsskjevheter, hvor medarbeidere på lavere nivåer og Computas synes å ha hatt større kunnskap om IKT og organisasjon enn ledelsen som satt med ansvaret for styring av økonomien og koordinering av de ulike modulene. Kunnskapsskjevheten gjorde at brukerrepresentanter med høy bevissthet om sin egen makt kunne bruke tek-

nologien som verktøy i kampen om interne ressurser. Mangelen på kunnskap og bevissthet førte også til at en rekke viktige beslutninger som skjedde på andre områder av utlendingssektoren, ikke ble koplet til systemutviklingen, siden det ikke riktig eksisterte en samlet visjon om hva systemet skulle være. Dermed måtte systemet oppdateres i takt med uforutsette endringer i organiseringen av sektoren, noe som sannsynligvis også fikk konsekvenser for omfanget. Autoritet og kunnskap om IKT og organisasjon var altså til dels atskilt, noe som svekket samordning av oppgaver og resultater. Resultatet var at kravene ikke ble prioritert i forhold til hverandre og i forhold til andre behov i utlendingssektoren, og systemet este dermed ut i kompleksitet og omfang

- ***Personalressurser***

Et annet spørsmål er målforskyvning i forhold til ressurssituasjonen. Her spiller tidsfaktoren en stor rolle. Et pågående prosjekt med parallellkjøring av gammelt og nytt system, testing, opplæring og innføring av nytt system, alt dette er en stor påkjenning på en organisasjon. I dette tilfellet pågikk denne fasen i flere år. Svært mye av denne målforskyvningen skyldtes tekniske problemer, noe som jeg vil gjøre rede for i neste punkt. Analysen viser at målforskyvningen imidlertid også skyldtes den dårlige koplingen mellom interne ressurser og arbeidet med systemet. Perspektivet løse koplinger har vært brukt til å beskrive UDIs problemer med å beregne verdien av eget personell, og hvordan etaten slet med å motivere medarbeidere til å medvirke i utvikling og testing av systemet. Konsekvensen av disse ressursproblemene var at prosjektet fikk tildelt til dels dårlig kvalifiserte medarbeidere uten oversikt og kunnskap om databehovet til avdelingene de jobbet i. Dette førte igjen til at det ikke ble produsert i henhold til planen, og at tidsfrister stadig måtte rykkes på.

- ***Tekniske komplikasjoner***

Det tredje typen målforskyvning skyldtes de store problemene med testingsarbeidet i utviklingsfasen av prosjektet. Det var en del alvorlige tekniske komplikasjoner, blant annet med infrastrukturen, som av en eller annen grunn ikke ble oppdaget i planleggingsfasen. Denne typen målforskyvning mener jeg analysen er dårlig egnet til å forklare, siden perspektivene er utviklet med henblikk på sosial interaksjon, ikke teknolo-

gien i seg selv. Til tross for begrensningene som ligger i perspektivene, gjenstår det faktum at teknologi og infrastruktur ble bestemt av noen, forhåpentligvis flere, og burde dermed i hvert fall delvis kunne forklares ved perspektiver myntet på sosial interaksjon. Jeg mener derfor at det er en svakhet ved oppgaven at jeg ikke kan forklare hvordan en rekke spesialiserte teknikere kunne overse de store svakhetene i infrastruktur og teknologi som lå til grunn for prosjektet. Inntrykket er at beslutningsprosessen først løp alvorlig løpsk da testingsarbeidet kom i gang, og de store svakhetene i infrastrukturen ble åpenbare. De tekniske problemene skulle vært avklart i planleggingsfasen av prosjektet, men oppgaven gir ikke svar på hvorfor det ikke ble gjort. Svakheten kan skyldes oppgavens empiriske avgrensning, ved at oppgaven ikke er avgrenset til en av de tidlige og mer grunnleggende modulene. Den kan også skyldes valg av variabler og empirisk operasjonalisering av disse, hvor de tekniske hensynene ikke ble godt nok inkludert i undersøkelsen.

Det gjenstår altså fremdeles som uklart hvilken rolle teknologien har spilt i prosessen. Dette er en svakhet denne oppgaven deler med Statskonsults evaluering av Datasystem for UtlendingsForvaltningen (2002a).

8.2. IKT-prosjekter som læringsprosess

Beslutningsprosessen i planleggingen av Datasystem for UtlendingsForvaltningen var uoversiktlig og til tider kaotisk. At det skjedde en betydelig målforskyvning i forhold til opprinnelige mål for prosjektet, er erkjent av alle de involverte. Spørsmålet er imidlertid om målforskyvning nødvendigvis er resultat av en mangelfull beslutningsprosess, slik Statskonsult konkluderte i vurderingen av DUF. Jeg mener oppgaven har vist at målforskyvning også kan tolkes som resultat av læring som førte til reelle forbedringer av systemet (sluttresultatet omfattet mer funksjonalitet enn målsetningen var i utgangspunktet). Disse forbedringer ville sannsynligvis uansett kommet som senere tilleggsprosjekter, hadde utviklingsarbeidet vært avsluttet tidligere.

Å ikke godt nok ha utnyttet det enorme potensial for læring som IKT-planlegging kan representere, har nok vært en svakhet i DUF. De ekstra ressursene og gevinstene som jeg mener en læringsprosess representerer, var verken tatt nok høyde for i kostnadsberegningene eller gjort rede for i Statskonsults vurdering av prosessen. Man-

gelfull teoretisk innsikt i læringsprosesser i IKT-prosjekter kan gi svakheter i beregningen av planleggingsarbeidet, siden det er vanskelig å avgjøre hvilke erfaringer som er allmenngyldige og relevante for andre IKT-prosjekter. Oppgaven har vist at kost/nytte-analyser anses som en viktig del av denne typen endringsprosesser, og læringsaspektet har hittil vært vanskelig å passe inn slike beregninger. I lys av debatten om hvordan å forbedre denne typen prosesser, vil jeg derfor bruke resultatene fra min oppgave til å beskrive et læringsmønster som jeg mener har potensial til å utvikles videre både teoretisk og empirisk. Videre vil jeg gjøre rede for hvilke konsekvenser jeg mener et slikt læringsmønster kan ha for planlegging av IKT-prosjekter i allmennhet.

Jeg ser for meg et læringsmønster som en trappetrinnsmodell bestående av tre trinn. Den starter med visjoner og abstrakte begreper og slutter med konkrete handlinger. På hvert trinn oppnår aktørene mer kunnskap; ikke bare om ny IKT, men også om spesielle egenskaper ved organisasjonens struktur. Dette er ikke nødvendigvis innsikter som er objektivt bedre eller dårligere enn de som var tidligere. De må heller ses som resultat av stadig definering og omdefinering av organisasjonens forhold til seg selv og omgivelsene. De nye innsiktene bringes sannsynligvis videre, som en del av et kollektivt verdisyn, og resirkuleres i framtidige læringsprosesser organisasjonen gjennomgår ved nye endringer. Trappetrinnsmodellen inngår dermed i en syklisk bevegelse, uten nødvendigvis å nå et endelig sluttpunkt.

Trinn 1. Rituell oppsummering: På dette trinnet besluttes det hvem som skal delta og komme med innspill, og det blir også formulert en del regler for samhandling. Deltakere, innspill og samhandling følger velprøvde strukturer som ikke nødvendigvis er tilpasset oppgaven med å planlegge IKT. Eksisterende skillelinjer risses opp, og gamle hjertesaker gjenopplives. Dette trinnet har et nærmest rituelt preg, hvor forutsigbarheten nok er forholdsvis stor for de involverte. Det skjer lite interessehevding som er konkret knyttet til IKT, men trinnet representerer en oppsummering av verdier, standpunkter og visjoner som kan få stor påvirkning på senere valg. I DUF falt dette trinnet sammen med oppstart av prosjektet, formulering av kravspesifikasjon og delvis valg av leverandør.

Trinn 2. Løs læring: På dette trinnet skal målene som ble formulert på forrige trinn, trekkes ned fra et teoretisk til et konkret nivå. Deltakelsen og innspillene blir til

dels tilfeldige som resultat av stor usikkerhet om hva oppgavene går ut på. Læringen i organisasjonen er ujevn. IKT-prosjektets konsekvenser begynner å bli tydeligere for dem som tilegner seg kunnskap, men det er primært det personlige engasjementet som påvirker læringsutviklingen. Kunnskapen er løst koplet til organisasjonsgrenser og nivåer. I DUF falt dette trinnet sammen med utformingen av prosjektspesifikasjon og den tidlige spesifiseringen.

Trinn 3. Erkjennelse og praktisk operasjonalisering: På dette trinnet er deltakelsen mer spesialisert og innspillene følger arbeidsoppgavene. De som viste personlig engasjement på forrige trinn, kan få innpass i den mer formaliserte deltakelsen og påvirke beslutningsprosessen på dette trinnet. Kunnskap brukes til å formulere og hevde nye interesser som er tettere knyttet til det nye IKT-systemet, men som ikke nødvendigvis danner en helhet av den grunn. I DUF falt dette trinnet sammen med avslutningen av spesifiseringsfasen.

Dilemmaet med denne typen læringstrapp er at læringen kan bli fragmentert. Noe av forklaringen ligger i at selve IKT-prosjekters struktur presser i den retningen. Det til tross for at helhetlig oversikt er en forutsetning for å designe og styre forløpet.

For det første presser IKT-prosjektenes formulering av krav i alle faser mot å kople kunnskap til interessehevding. Læring i IKT-prosjekter går mye på å konkretisere abstrakte begreper ned i konkrete krav og handlinger. Uten konkrete behov er det vanskelig for systemutviklere og programmerere å forholde seg til dem. Jo mer konkrete kravene er, jo større er imidlertid faren for at det blir tautrekking om ressurser.

For det andre skjer mye av planleggingen på detaljnivå i organisasjonen, siden saksbehandlerne er eksperter på arbeidsprosessene som IKT-systemet skal støtte. Det er imidlertid svært vanskelig å samordne planleggingen mellom spesialiserte avdelinger, siden saksbehandlerne har liten oversikt over andre avdelingers arbeidsoppgaver. Helhetlig innsikt i systemets behov vil derfor kreve at alle aktører og aktørgrupper deler sin detaljkunnskap med andre. Siden kunnskap i denne sammenhengen er en ressurs som koples til kamp om ressurser, vil læring paradoksalt nok øke sannsynligheten for fragmenterte beslutninger som igjen hindrer ny læring.

Problemet kan oppfattes som en gordisk knute. Økt kunnskap fører til økt inte-

ressehevdning som igjen fører til målforskyvning. Jeg mener imidlertid at noe av løsningen på dette problemet vil være å utvide begrepet IKT-prosjekt. Oppgaven har vist at IKT-prosjekter ikke bare representerer tekniske utfordringer. IKT-prosjekter er krevende fordi de ofte dreier seg om å samordne informasjon mellom enheter som ikke har samordnet informasjon tidligere. Som følge av typen utfordringer IKT-prosjekter er satt til å løse, omfatter IKT-prosjektbegrepet også dermed en læringsprosess, ikke bare om IKT, men om hele forvaltningen. IKT-prosjekter involverer alle nivåer i offentlig sektor, noe som bør avspeiles i læringsteoretisk orientering på mikronivå (Gausdal 1998), så vel som på meso- og makronivå (Brunsson og Olsen 1997, Levitt og March 1988, Olsen og Peters 1996).

Ved å la læringsprosessen være en mer uttalt del av IKT-planlegging, mener jeg det er rom for både en annen vurdering av mål, men også en kvalitativ og dermed mer realistisk vurdering av målforskyvning. Blir de økonomiske og kvantitative kriteriene enerådende for fastsettelse av mål for IKT-prosjekter, kan det føre til at IKT planlegges med et for snevert fokus som bare delvis dekker nødvendige beslutninger ved nyutvikling av IKT-systemer.

Kilder

Skriftlige kilder

- Administrasjonsdepartementet (1994): *Den IT-baserte informasjonsinfrastrukturen i Norge - status og utfordringer*. Handlingsplan. Oslo.
- Andersen Consulting (1997a): Brev til Utlendingsdirektoratet av 17. november.
- Andersen Consulting (1997b): Brev til Utlendingsdirektoratet av 26. juni.
- Andersen Consulting (1997c): E-post til Utlendingsdirektoratet av 20. oktober.
- Andersen Consulting (1997d): *Kravspesifikasjon FLYFREM*. Utlendingsdirektoratet. Oslo.
- Andersen, Svein (1997): *Case-studier og generalisering. Forskningsstrategi og design*. Bergen-Sandviken: Fagbokforlaget.
- Arbeids- og administrasjonsdepartementet (2003): *Strategi for IKT i offentlig sektor. Sentrale fokusområder for å fremme brukerrettede tjenester, effektivitet og forenkling på lokalt nivå*. Oslo.
- BRODD (1991): *Edb-analyse ved Utlendingsdirektoratet*. Oslo: Statens bibliotek- og informasjonshøgskole. BRODD-rapport 9103312.
- BRODD (1996): *Edb-analyse av FREMKON og FLYREG*. Oslo: Høgskolen i Oslo, avdeling for journalistikk, bibliotek og informasjonsfag. BRODD-rapport 25653-1/96.
- BRODD (2004.02.16.) [online] "Brodds historie". URL: <http://www.brodd.no/brodd/historie.htm>
- Brunsson, Nils og Olsen, Johan P (1997): *The Reforming Organization*. Bergen-Sandviken: Fagbokforlaget.
- Christensen, Tom (1997): "Forvaltningspolitikk – mot New Public Management", i T. Christensen og M. Egeberg (red.): *Forvaltningskunnskap*. Oslo: TANO.
- Computas (1999a): *Kvalifiseringstilbud: Utarbeidelse av database med applikasjoner*. 15. januar. Lysaker.
- Computas (1999b): *Tilbud. Forprosjekt vedrørende utarbeidelse av database med applikasjoner*. 5. mars. Lysaker.
- Computas (1999c): E-post til Skattedirektoratet av 11. mai.
- Computas (1999d): *Prosjektspesifikasjon. FLYFREM – Utarbeidelse av database med applikasjoner i UDI*. 15. juni. Lysaker.
- Computas (1999e): Notat til styringsgruppa av 14. oktober.
- Computas (1999f): *Månedsrapport FLYFREM oktober 1999* av 12. november.

- Computas (2000a): *Månedssrapport FLYFREM januar 2000* av 4. februar.
- Computas (2000b): Notat til prosjektgruppa av 9. februar.
- Computas (2000c): *Spesifikasjon JURA 1. Vedlegg 2*. 22. februar. Lysaker.
- Computas (2000d): Notat til styringsgruppa av 2. mars.
- Computas (2004.08.30.) [online] "Careers"/"Knowledge engineers"/"Who we are". URL:
http://www.computas.com/websolution/L2_Default.asp?SystemID=6&FolderID=48&ServiceURL=http://www.computas.com/html/L2/homepage.htm&webid=201
- Computas (2004.08.30.) [online] "References"/"PQM References". URL:
http://www.computas.com/websolution/L2_Default.asp?SystemID=8&FolderID=50&ServiceURL=WebComputas/ComputasPage.asp?pageID=55&WebID=201
- Computas (2004.04.30.) [online] "Company"/"Company intro". URL:
<http://www.computas.no/websolution/Default.asp?SystemID=6&FolderID=48&ServiceURL=WebComputas/ComputasPage.asp?pageID=3&WebID=201>
- Cyert, Richard M. og James G. March (1992): *A behavioral theory of the firm* (2nd edition). Malden, Mass: Blackwell.
- Dahl, Ottar (1997): *Grunntrekk i historieforskningens metodelære*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Egeberg, Morten (1989): "Mot instrumentelle modeller i statsvitenskapen", i M. Egeberg (red.): *Institusjonspolitik og forvaltningsutvikling. Bidrag til en anvendt statsvitenskap*. Oslo: TANO
- Egeberg, Morten (1997): "Verdier i statsstyre og noen organisatoriske implikasjoner", i T. Christensen og M. Egeberg (red.): *Forvaltningskunnskap*. Oslo: TANO.
- Fountain, Jane E. (2001): *Building the virtual state*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Frøyland, Bjarte (1998): 'I full offentlighet', *Computerworld* 20. november.
- Gausdal, Børge (1998): "Læring i organisasjonar: teoretiske perspektiv", i O. Nordhaug (red.): *Strategisk personalledelse – utvalgte emner*. Oslo: TANO Aschehoug.
- Grønlie, Tore (2002): "Varige spenninger i styrings- og forvaltningspolitikken" i Tranøy og Østerud (red.): *Den fragmenterte staten*. Oslo: Gyldendal
- Heeks, Richard ed. (1999): *Reinventing Government in the information age*. London: Routledge.
- Heimer, Carol A. og Stinchcombe, Arthur L. (1999): "Remodeling the Garbage Can: Implications of the Origins of Items in Decision Streams" i Egeberg og Lægrevind (red.): *Organizing Political Institutions*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hellevik, Ottar (1999): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Innst.S.nr.90 (1993-1994): *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens konstitusjonelle antegnelser til statsregnskapet for 1992 vedrørende Utenriksdepartementet, Administrasjonsdepartementet, Fiskeridepartementet, Justisdepartementet, Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, Kulturdepartementet, Landbruksdepartementet, Nærings- og energidepartementet og Sosialdepartementet.*
- Justisdepartementet (1997a): Internt notat 21. januar.
- Justisdepartementet (1997b): Internt notat 96/11967 TCH/ av 21. april.
- Justisdepartementet (1997c): Brev til Kommunal- og arbeidsdepartementet 96/12881 FP1 TCH/tjo av 9. mai.
- Justisdepartementet (1997d): Telefaks til Andersen Consulting 19. september.
- Justisdepartementet (1998): Internt notat av 22. januar.
- Justisdepartementet (1999): Brev til Utlendingsdirektoratet av 2. mars.
- Kommunal- og regionaldepartementet (1999): Brev til Utlendingsdirektoratet av 9. mars.
- Kommunal- og regionaldepartementet på Odin (11.02.2004) [online]
 ”Innvandringsavdelingen”. URL:
http://odin.dep.no/krd/norsk/dep/om_dep/avdelinger/inn/index-b-n-a.html
- Kvale, Steinar (1997): *Interview. En introduktion til det kvalitative forskningsinterview.* København: Hans Reitzels Forlag a/s.
- Levitt, Barbara og March James G. (1988): ”Organizational Learning”, i *Annual Review of Sociology*. 14:319-340. California: Annual Review Inc.
- Madsen, Benedicte (1979): ”Om kvantitative og kvalitative metoders videnskabelighed” i Broch (red.): *Kvalitative metoder i dansk samfundsforskning*. København: Nyt fra samfundsvidenskaberne 50.
- March, J.G. og J.P. Olsen (1976): *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen: Universitetsforlaget.
- March, James G. og Herbert A. Simon (1993): *Organization*. Cambridge, Mass.: Blackwell.
- Melsom, Johan Børre (1998): *Suksessfaktorer ved utvikling av it-systemer i norsk næringsliv og offentlig forvaltning: en empirisk undersøkelse*. Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskaplige universitet, institutt for datateknikk og informasjonsvitenskap. Hovedoppgave.
- Mikalsen, Arne B. (16.03.1999): AITeL (Avdeling for informatikk og e-læring ved Høgskolen i Sør-Trøndelag) (17.02.2004) [online] ”Leksjon: 7, Utforming av system/kravspesifikasjon”. URL: http://www.aitel.hist.no/fag/_dad/tips/kravspek.html
- Norsk Lysingsblad (udatert): Kopi av kvittering på kjøp av tjeneste.

- Nysæther, Lars André (2002): *Organisasjonsteori og skillet mellom private og offentlige organisasjoner*. Stavanger: Høgskolen i Stavanger. I serien: Tidvise skrifter. Samfunn og helse, nr. 44.
- Nærings- og handelsdepartementet (2002): *e-Norge 2005*. Oslo.
- Olsen, Johan P. og Peters, Guy (1996): "Learning from Experience?", i *Lessons from Experience. Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Oslo politidistrikt (1999): Brev til Utlendingsdirektoratet av 19. mars.
- Politiets datatjeneste (1999): Brev til Utlendingsdirektoratet av 4. mars.
- PricewaterhouseCoopers (2001): *Ekstern gjennomgang av Utlendingsdirektoratet*. Oslo.
- Riksrevisjonen (2002): *Dokument nr. 1 (2002-2003)*. Oslo.
- Roness (1995): "Struktur og handling ved organisasjonsendringer", Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift, 11:159-86.
- Røvik, Kjell Arne (1998): *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Sejersted, Francis (1998): "Hinsides teknologideterminismen" i *Teknologipolitikk*, Oslo: Universitetsforlaget. I serien: Teknologi og kultur.
- Statistisk Sentralbyrå (1999): Utkast til brev av 19. januar.
- Statskonsult (1998): [*Erfaringer fra store statlige IT-prosjekter*](#). Rapport 1998:6. Oslo
- Statskonsult (1999a): Prosjektplan av 17. februar.
- Statskonsult (1999b): Intern e-post av 19. april.
- Statskonsult (1999c): Brev til Utlendingsdirektoratet 21. mai.
- Statskonsult (2000 a): *IT i staten 1999. Bruken av informasjonsteknologi i statsforvaltningen*. Rapport 2000:8. Oslo
- Statskonsult (2000 b): *IT-kompetanse hos toppledere i staten*. Notat 2000:1. Oslo.
- Statskonsult (2002 a): *Evaluering av Datasystem for UtlendingsForvaltningen*. Rapport 2002:11. Oslo
- Statskonsult (2002 b): *IKT i det offentlige 2002: Kartlegging av status for bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) i det offentlige*. Notat 2002:4. Oslo.
- Statskonsult (2002c): *Organisering av IT-funksjonen i Skatteetaten*. Rapport 2002:13. Oslo.
- Statskonsult (2003): *IT-satsninger i kulturminnevernet. Innspill til stortingsmelding om ny kulturminnepolitikk*. Notat 2003:5. Oslo

Stortinget (2004.06.24.) [online] ”Vedtatt statsbudsjett 1999”. URL:
http://www.stortinget.no/budved/1999/blaabok-01.html#P5707_34784

Sørensen, Hans Erik Gravdahl (1999): *IT og forvaltning. En administrativ revolusjon? : en case-studie av betydningen av informasjonsteknologi for institusjonell utvikling i fire norske departementer*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap. Hovedoppgave.

Sørgaard et. al. (1997): *IT i offentlig sektor: ny hverdag med ny teknologi*. Oslo: Universitetsforlaget.

Søraas, Ingelin Louise (1995): *Kommunal teknologiutskiftning - en rasjonalisert myte? : en organisasjonsteoretisk studie av IT-systemutskiftning i to norske kommuner*. Tromsø: Universitetet i Tromsø, institutt for samfunnsvitenskap, seksjon for statsvitenskap. Hovedoppgave.

Tønnesen, Eva (2001): 'Hva har det kostet', *Computerworld* 25. mai.

Tønnesen, Eva (2002): 'Kaosprosjektet', *Computerworld* 08. februar.

Utlendingsdirektoratet (1996a): Internt notat 96/0 av 4. mars.

Utlendingsdirektoratet (1996b): Internt notat 96/1099 av 22. mai.

Utlendingsdirektoratet (1996c): Utkast til brev til Kommunal- og arbeidsdepartementet 96/1099 av 2. juli.

Utlendingsdirektoratet (1996d): Møtereferat fra møte mellom Utlendingsdirektoratet, Kommunal- og arbeidsdepartementet og Justisdepartementet av 2. september.

Utlendingsdirektoratet (1997a): Utkast til brev 15. april.

Utlendingsdirektoratet (1997b): Internt notat til direktørmøte av 30. juni.

Utlendingsdirektoratet (1997c): Internt notat 96/1099 av 6. august.

Utlendingsdirektoratet (1998a): Utkast til brev om forespørsel om tilbud av 15. oktober.

Utlendingsdirektoratet (1998b): *Årsrapport 1998 – om gjennomføringen av innvandrings- og flyktningpolitikken*. Rapport 1998. Oslo.

Utlendingsdirektoratet (1999a): Høringsutkast: *Kravspesifikasjon/prosjektgrunnlag for Flyfrem*. 14. januar. Oslo.

Utlendingsdirektoratet (1999b): Brev til Justisdepartementet av 29. januar.

Utlendingsdirektoratet (1999c): Internt notat av 29. januar.

Utlendingsdirektoratet (1999d): Intern e-post av 31. januar.

Utlendingsdirektoratet (1999e): Internt notat av 16. mars.

Utlendingsdirektoratet (1999f): Utkast til brev til Politiets datatjeneste av 18. mars.

- Utlendingsdirektoratet (1999g): Møtereferat fra styringsgruppemøte av 24. mars.
- Utlendingsdirektoratet (1999h): *Kravspesifikasjon/prosjektgrunnlag for Flyfrem*. 9. april. Oslo.
- Utlendingsdirektoratet (1999i): Intern e-post av 21. april.
- Utlendingsdirektoratet (1999j): Intern e-post av 12. mai.
- Utlendingsdirektoratet (1999k): Brev til Justisdepartementet av 19. mai.
- Utlendingsdirektoratet (1999l): Utkast til brev til medlemmene i styringsgruppa av 15. juni.
- Utlendingsdirektoratet (1999m): Utkast til brev til medlemmene i styringsgruppa av 5. juli 1999.
- Utlendingsdirektoratet (1999n): Brev til Computas av 27. juli.
- Utlendingsdirektoratet (1999o): Møtereferat fra styringsgruppemøte av 20. oktober.
- Utlendingsdirektoratet (2000a): Møtereferat fra prosjektgruppemøte av 10. februar.
- Utlendingsdirektoratet (2000b): Møtereferat fra prosjektgruppemøte av 24. februar.
- Utlendingsdirektoratet (2000c): Møtereferat fra styringsgruppemøte av 22. mars.
- Utlendingsdirektoratet (2000d): Møtereferat fra styringsgruppemøte av 3. mai.
- Utlendingsdirektoratet (2001): Møtereferat fra styringsgruppemøte av 14. februar.
- Utlendingsdirektoratet (2004.02.11) [online] ”En kort beskrivelse av avdelingane”. URL: <http://www.udi.no/templates/Page.aspx?id=3463>
- Utlendingsdirektoratet og Computas (1999a): *Avtale om IT-anskaffelser*. 6. mai. Oslo.
- Utlendingsdirektoratet og Computas (1999b): *Endringer etter avtaleinngåelsen*. Side 2 av 2 av avtaleendringsdokument underskrevet 30. november. 24. november. Oslo.
- Utlendingsnemnda (2004.02.11) [online] ”om UNE”/”Dette er UNE”. URL: <http://www.une.no/>
- Yin, Robert (1994): *Case study research. Design and methods*. 2nd edition. Thousand Oaks, California: Sage.

Muntlige kilder

- Andersen Consulting: Wiborg, Øystein (2004): Intervju med forf. 15. januar. Wiborg var seniorkonsulent og leid inn som prosjektleder i perioden oppgaven omfatter. Ansatt som seniorkonsulent i Accenture på intervjudispunktet.

Computas: Evensen, Lars-Erik og Hansen, Per Christian (2003): Samtale med forf. 13. november. Lars-Erik Evensen var Computas' prosjektleder i DUF på intervjutidspunktet. For Hansen, se Hansen 2004.

Computas: Hansen, Per Christian (2004): Intervju med forf. 16. januar. Hansen var ansatt som konsulent i Computas, både i perioden oppgaven omfatter og på intervjutidspunktet.

Computas: Strand, Kjetil (2004): Intervju med forf. 9.januar. Strand var ansatt som konsulent i Computas i perioden oppgaven omfatter. Ansatt i Promis A/S på intervjutidspunktet.

Computas: Strand, Kjetil (2004): Personlig korrespondanse med forf. 6. august. Se ovenfor.

Kommunal- og regionaldepartementet: Fjeld, Bjørn (2004) Intervju med forf. 21. januar. Fjeld var avdelingsdirektør i Justisdepartementet. Ansatt som avdelingsdirektør i Kommunal- og regionaldepartementet på intervjutidspunktet.

Kommunal- og regionaldepartementet: Stavnum, Ole-Mikael (2004a): Kort samtale med forf. 2.mars. Stavnum var ansatt som rådgiver i Kommunal- og regionaldepartementet på intervjutidspunktet.

Kommunal- og regionaldepartementet: Stavnum, Ole-Mikael (2004b): Kort telefonsamtale med forf. 21.juni. Se Stavnum 2004a.

Politiets datatjeneste: Fossan, Kjersti (2004): Intervju med forf. 8. januar. Fossan var avdelingsleder i Politiets datatjeneste i perioden oppgaven omfatter. Ansatt som avdelingsdirektør på intervjutidspunktet.

Utlendingsdirektoratet: Flaten, Trude (2003): Intervju med forf. 24. mars. Flaten var saksbehandler i asylavdelingen. Beordret til DUF-enheten på intervjutidspunktet med rolle som tester.

Utlendingsdirektoratet: Gundhus, Rebekka (2003): Samtale med forf. 4. mars. Gundhus var innleid prosjektleder fra juni til august 2002. Ansatt i Utlendingsdirektoratet som seniorrådgiver på intervjutidspunktet.

Utlendingsdirektoratet: Hirko, Balasz (2003): Intervju med forf. 26.mars. Hirko var leder for IT-kontoret og prosjektleder i DUF i perioden oppgaven omfatter. Ansatt som rådgiver i DUF-enheten på intervjutidspunktet.

Utlendingsdirektoratet: Hirko, Balasz (2004): Intervju med forf. 9. januar. Se Hirko 2003.

Utlendingsdirektoratet: Langbakk, Steinar (2003): Intervju med forf. 25. mars. Langbakk var avdelingsdirektør for Administrasjonsavdelingen i perioden oppgaven omfatter. Ansatt som rådgiver i Utlendingsdirektoratet på intervjutidspunktet.

Utlendingsdirektoratet: UDI-informant (2004): Intervju med forf. 3. mars. Ansatt i UDI i perioden oppgaven omfatter og på intervjutidspunktet.

Fortegnelse over figurer i oppgaven

Figur 1.1	Prosjektets varighet og oppgavens omfang.....	Vedlegg
Figur 1.2	Aktører i utlendingssektorens gamle struktur.....	Vedlegg
Figur 2.1	Beslutningsprosessens faser.....	9
Figur 5.1	Andersen Consultings prosessbegrep.....	43
Figur 6.1	Aktører i utlendingssektorens nye struktur.....	Vedlegg
Figur 7.1	Oversikt over analysens resultater.....	103

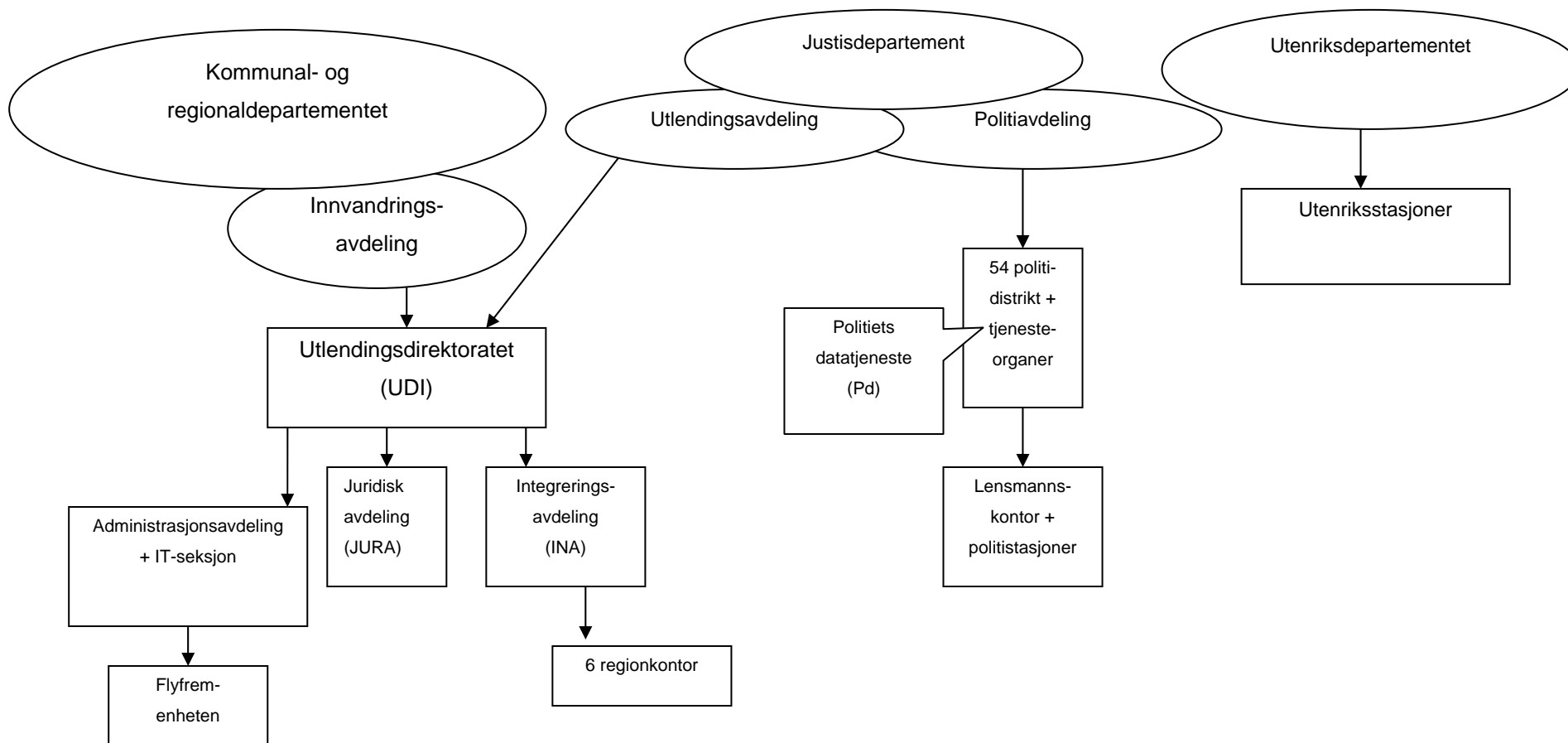
Figur 1.1 Prosjektets varighet og oppgavens omfang

Tid	1. halvår 1996	2. halvår 1996	1. halvår 1997	2. halvår 1997	1. halvår 1998	2. halvår 1998	1. halvår 1999	2. halvår 1999	1. halvår 2000	2. halvår 2000	1. halvår 2001	2. halvår 2001	1. halvår 2002	2. halvår 2002	1. halvår 2003	2. halvår 2003	1. halvår 2004	2. halvår 2004
Beslutnings- punkter		1					2/3/4		5									
Perioden som oppgaven dekker																		
Offisiell prosjekt- periode																		Kontrakt avsluttes

Beskrivelse av beslutningsprosessens fulle lengde i forhold til avgrensningen av oppgaven. Beslutningspunktene er:

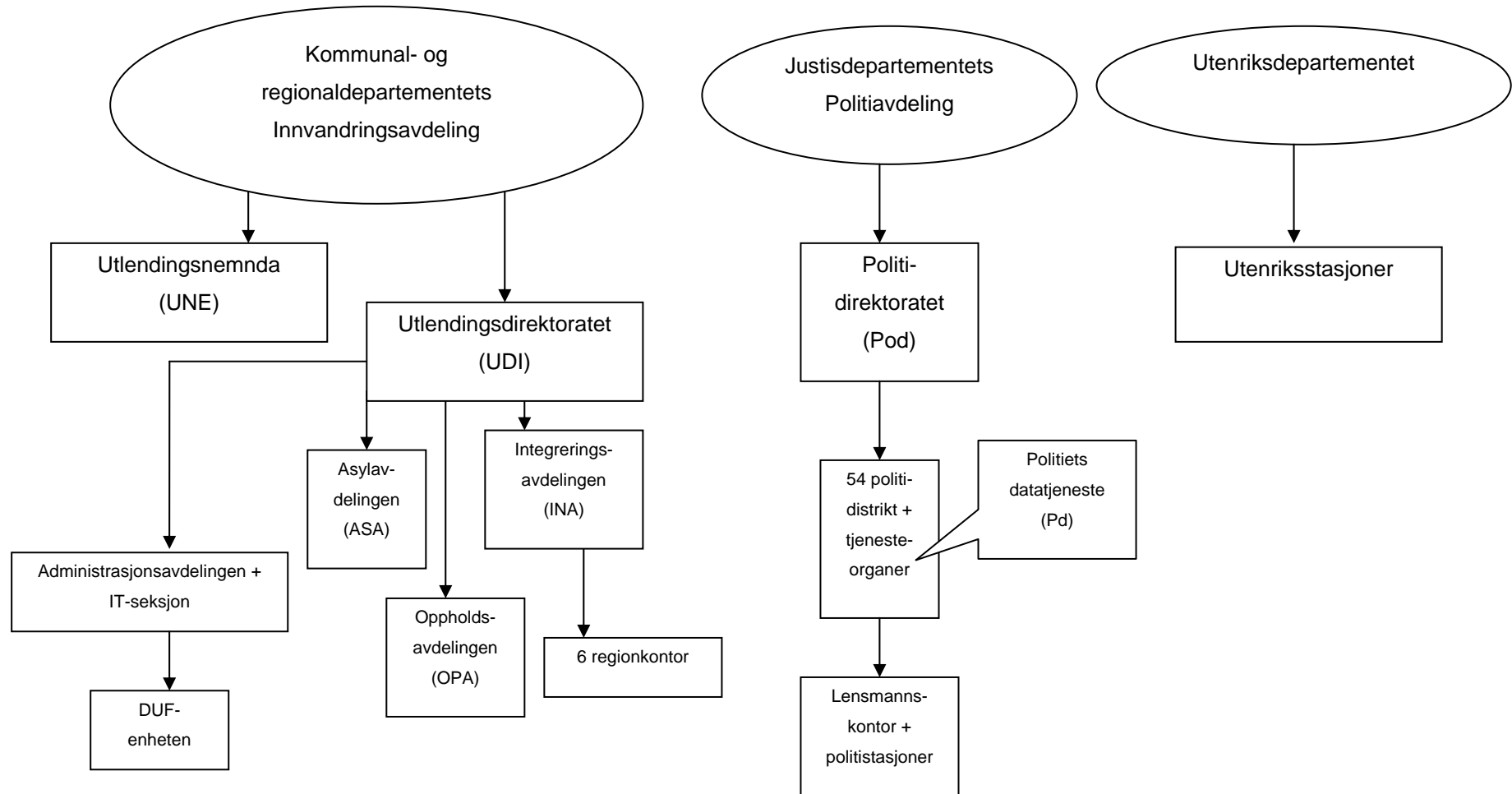
1. Vedtak om prosjekt
2. Vedtak om endelig kravspesifikasjon
3. Valg av leverandør
4. Vedtak om endelig prosjektspesifikasjon
5. Bestemme innholdet i modul for fagavdeling

Figur 1.2 Aktører i utlendingssektorens gamle struktur



Sentrale aktører i behandlingen av utlendingssaker *før* opprettelsen av Politidirektoratet og Utlendingsnemnda i 2001.

Figur 6.1 Aktører i utlendingssektorens nye struktur



Sentrale aktører i behandlingen av utlendingssaker *etter* opprettelsen av Politidirektoratet og Utlendingsnemnda i 2001.